

Internationale benchmark Nederlands agrosectorbeleid

De helling van het speelveld

Huib Silvis, Herman Stolwijk, Ida Terluin, Hans van Oostenbrugge, Hennie van der Veen, Arjan Wisman, Wim Verhoeven en Klaas Bangma

LEI WAGENINGEN UR

Panteia
Research to Progress

Internationale benchmark Nederlands agrosectorbeleid

De helling van het speelveld

Huib Silvis[1], Herman Stolwijk[1], Ida Terluin[1], Hans van Oostenbrugge[1], Hennie van der Veen[1], Arjan Wisman[1], Wim Verhoeven[2] en Klaas Bangma[2]

1 LEI Wageningen UR

2 Panteia/EIM

Dit onderzoek is uitgevoerd door LEI Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken en Panteia/EIM.

LEI Wageningen UR
Wageningen, mei 2014

REPORT
LEI 2014-012
ISBN 978-90-8615-672-6

Huib Silvis, Herman Stolwijk, Ida Terluin, Hans van Oostenbrugge, Hennie van der Veen, Arjan Wisman, Wim Verhoeven en Klaas Bangma, 2014. *Internationale benchmark Nederlands agrosectorbeleid; De helling van het speelveld.* Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Report 2014-012. 74 blz.; 6 fig.; 26 tab.; 41 ref.

Deze studie gaat na of en in welke mate het speelveld voor het Nederlandse agrobedrijfsleven ten opzichte van de internationale concurrentie vlak is. Enerzijds wordt ingegaan op de vraag wat onder een 'level playing field' moet worden verstaan, anderzijds wordt het Nederlandse beleid vergeleken met het beleid van Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Polen. Het gaat hierbij om subsidies, wet- en regelgeving en fiscale faciliteiten. De studie concludeert dat de agro-sector in Nederland in de afgelopen jaren niet meer gesteund is dan in de andere referentielanden. Evenmin pakt het EU-beleid bovengemiddeld gunstig uit voor de sector.

agrosector, concurrentiepositie, speelveld, subsidies, regelgeving, fiscale faciliteiten

This study examines whether and to what extent the playing field for the Dutch agricultural sector is level compared to that for international competitors. On one hand, it addresses the definition of a 'level playing field,' while on the other hand the Dutch policy is compared to the policies of France, Germany, the United Kingdom, Denmark and Poland. Focal points in this regard are grants, legislation and regulations, and tax-related facilities. The study concludes that the agricultural sector in the Netherlands has not enjoyed more government support in the last few years than the agricultural sectors in the other reference countries. The EU policy is not more than averagely favourable for the sector either.

agricultural sector, competitiveness, playing field, grants, regulations, tax-related facilities.

Dit rapport is gratis te downloaden op www.wageningenUR.nl/lei (onder LEI publicaties).

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E informatie.lei@wur.nl,
www.wageningenUR.nl/lei. LEI is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

LEI Report 2014-012 | Projectcode 2275000766

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Woord vooraf

Dit rapport is opgesteld in een gezamenlijke opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Financiën, ter informatie van het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) over agro-, visserij- en voedselketens, kortweg IBO Agrosector. Dit IBO analyseert de aard en omvang van de ondersteuning ten behoeve van de agrosector, en zoomt in op nut en noodzaak van regelingen voor deze sector. Het IBO bestrijkt alle instrumenten van beleidsartikel 16: subsidies, wet- en regelgeving en fiscale maatregelen. Het Groen onderwijs (beleidsartikel 17) valt echter buiten het bestek van het IBO Agrosector.

Een belangrijke vraag voor het IBO is of en in welke mate het speelveld voor het Nederlandse agrobedrijfsleven ten opzichte van de internationale concurrentie vlak is. Deze 'quick scan' is erop gericht om die vraag te beantwoorden. Enerzijds wordt ingegaan op de vraag wat onder een 'level playing field' moet worden verstaan, anderzijds wordt het Nederlandse beleid vergeleken met het beleid van een vijftal referentielanden.

Namens de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door drs. Henk Riphagen (ministerie van EZ) en door drs. Paul Wit en drs. Jasper Timmermans (ministerie van Financiën). Behalve aan hen is ook een welgemeend dankwoord op zijn plaats voor de landbouwposten in Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Polen. Met de beantwoording van de vragenlijsten hebben zij een grote bijdrage geleverd aan de empirische inhoud van dit rapport.

Het onderzoek is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van LEI Wageningen UR en Panteia/EIM. De projectleiding was in handen van LEI Wageningen UR, dat zich voor deze gelegenheid had versterkt met dr.ir. Herman Stolwijk. Panteia/EIM heeft zich vooral gericht op de fiscale regelingen in Nederland en de referentielanden.

Ir. L.C. van Staalduinen
Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

De ‘overall’ speelveldeffecten van het agrosectorbeleid in de referentielanden (Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Polen) zijn bescheiden. In de afgelopen jaren is de Nederlandse agrosector niet meer dan in de andere referentielanden gesteund door de overheid. Evenmin pakt het EU-beleid bovengemiddeld gunstig uit voor de sector. Zo er al sprake is van speelveldeffecten, dan zijn die voor de Nederlandse agrosector meer negatief dan positief (Tabel S.1). Dat geldt vooral voor de bedrijfstoeslagen van het EU-landbouwbeleid en voor het energiebeleid. Er zijn ook beleidsvelden die voor de Nederlandse agrosector licht positief zijn beoordeeld, zoals bepaalde fiscale faciliteiten en de handelsbevordering. Een speelveldnadeel of -voordeel in de sector betekent overigens niet noodzakelijk dat de maatschappelijke welvaart als geheel negatief of positief wordt beïnvloed. Op grond van deze ‘quick scan’-studie kunnen hierover geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan.

Tabel S.1

Relatieve speelveldeffecten van het beleid in de referentielanden voor de Nederlandse agrosector.

Beleidsterrein	Relatieve speelveldeffect *)
GLB-bedrijfstoeslagen	-
GLB-plattelandsbeleid	-/0
Gemeenschappelijk visserijbeleid	-/0
Milieubeleid: mineralen en ammoniak	-/0
Dierenwelzijnsbeleid	-/0
Kennis en ontwikkeling	0
Energie	-
Btw	0
Inkomsten- en winstbelasting	0
Boekwinsten en bedrijfsovername	0/+
Handelsbevordering	0/+

*) Toelichting: De typeringen van het speelveldeffect (-, 0, +) zijn relatief ten opzichte van het gemiddelde van de referentielanden. Een minnetje (plusje) betekent dat de Nederlandse agrosector wat dit punt betreft, een (bescheiden) concurrentieachterstand (voordeel) heeft. Ze zijn vooral indicatief en, vanwege hun onvolledigheid, ook met enig voorbehoud bedoeld.

S.2 Overige uitkomsten

GLB-bedrijfstoeslagen

De bedrijfstoeslagen zijn minder gunstig voor de Nederlandse landbouw dan de vroegere prijssteun. Omdat de Nederlandse landbouw, verhoudingsgewijs, weinig profiteert van de toeslagen is het speelveldeffect ervan voor Nederland licht negatief. < Hoofdstuk 4>

GLB-plattelandsbeleid

Een deel van de beschikbare gelden is gericht op een verbetering van de concurrentiepositie van de primaire sector; een (groter) deel richt zich op het beheer van publieke goederen in het buitengebied en op niet-landbouwactiviteiten. Omdat de Nederlandse landbouw relatief weinig ontvangt, is het netto-effect voor de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw (licht) negatief. <Hoofdstuk 5>

Gemeenschappelijk visserijbeleid

De Nederlandse visserijsector heeft slechts een klein deel ontvangen van de directe subsidies die de laatste jaren aan de sector uitgekeerd zijn. Op dit punt heeft het EU-beleid een (licht) negatieve invloed op de helling van het voor de Nederlandse visserijsector relevante speelveld. <Hoofdstuk 6>

Milieubeleid: mineralen en ammoniak
De kaders voor het milieubeleid komen op EU-niveau tot stand. In beginsel is er dus sprake van een gelijk speelveld. Sommige landen, waaronder Nederland, lopen echter (iets) voor op de EU-afspraken. <Hoofdstuk 7>

Dierenwelzijnsbeleid
De basisregels voor dierenwelzijnsbeleid zijn op EU-niveau afgesproken. De meeste vooral rijkere EU-lidstaten, waaronder Nederland, gaan op deelterreinen iets verder dan de EU-normen eisen. G*rosso modo* geldt dat er binnen de EU een gelijk speelveld is. Mogelijke speelveldproblemen kunnen zich meer voordoen in de handel met landen buiten de EU. <Hoofdstuk 8>

Kennis en ontwikkeling
Uitgedrukt als een percentage van de bruto toegevoegde waarde laten de beschikbare publieke uitgaven voor R&D aanzienlijke verschillen zien in de referentielanden. Als die uitgaven als maatstaf worden beschouwd voor hun effect op de helling van het speelveld, dan hebben de effecten de laatste jaren niet in het voordeel van Nederland gewerkt. <Hoofdstuk 9>

Energie
Het totaal van de belastingen op energie waar de Nederlandse landbouw mee geconfronteerd wordt, behoort tot de hoogste totalen binnen de referentielanden. Voor de tuinbouw, de grootste energieverbruiker, gelden echter verlaagde tarieven. <Hoofdstuk 10>

Btw
De kern van het btw-systeem is dat de consument uiteindelijk de belasting betaalt. Er gelden uiteenlopende tarieven in de EU-lidstaten, maar die hebben geen invloed op de helling van het internationale speelveld. <Hoofdstuk 11>

Inkomsten- en winstbelasting
In Nederland zijn de belastingen op inkomen verhoudingsgewijs hoog. Dit geldt zowel voor de marginale tarieven als voor de niveaus waarop die tarieven effectief worden. Investeringsregelingen en mogelijkheden tot winstmiddelingen verzachten de pijn. Bovendien staan tegenover hoge belastingen in Nederland relatief hoge sociale voorzieningen. <Hoofdstuk 12>

Boekwinsten en bedrijfsovername
Elk van de referentielanden kent fiscaal aantrekkelijke regelingen voor de landbouw, vooral voor bedrijfsovername in familieverband. De vrijstelling van overdrachtsbelasting bij cultuurgrond heeft een positief effect. Op basis van de beschikbare gegevens is het echter niet mogelijk om stellige uitspraken te doen over de netto-effecten op het internationale speelveld. <Hoofdstuk 13>

Handelsbevordering
Afspraken in EU- en WTO-verband laten enige ruimte voor nationale overheden om via maatregelen hun export te bevorderen. Die maatregelen mogen niet direct gekoppeld zijn aan de export zelf en ook niet rechtstreeks bij de exporteur terechtkomen. Maatregelen gericht op de bevordering van handel hebben daarom meestal een algemeen karakter. De agrosector heeft een vrij groot aandeel in het Nederlandse handelsinstrumentarium, dat mede gericht is op ontwikkelingssamenwerking. Hiervan gaat een positief effect uit op de concurrentiepositie van de agrosector. <Hoofdstuk 14>

S.3 Vraagstelling en methode

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de IBO-werkgroep agro-, visserij- en voedselketens. De onderzoeksvraag is of en in welke mate het speelveld voor het Nederlandse agrobedrijfsleven ten opzichte van de internationale concurrentie vlak is. Het onderzoek is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van LEI Wageningen UR en Panteia/EIM.

De studie kent een theoretisch deel en een empirisch deel. In het theoretische deel staat het begrip ‘level playing field’ centraal <Hoofdstuk 2>. Aan de hand van de literatuur is het begrip theoretisch verantwoord en praktisch bruikbaar gemaakt voor de interpretatie en beoordeling van het agrobeleid in Nederland en de landen waarmee het Nederlandse beleid vergeleken wordt.

Om de studie qua tijdsbeslag en omvang hanteerbaar te houden, is het beleid dat (mogelijk) van invloed is op de concurrentiepositie van de Nederlandse agrosector, van een beperkt aantal landen geïnventariseerd en geanalyseerd. De keuze van de vijf referentielanden wordt in Hoofdstuk 3 gemotiveerd, evenals de wijze waarop de onderzoeksgegevens verzameld zijn. Ook wordt in dit hoofdstuk de selectie van de elf beleidsthema’s toegelicht.

Summary

An international reference for Dutch agricultural policy; The lay of the playing field

S.1 Key findings

The overall playing-field effects of the agricultural sector policy in the reference countries (France, Germany, the United Kingdom, Denmark and Poland) are modest. In recent years, the Dutch agricultural sector has received no more support from the government than the agricultural sectors in the other reference countries. The EU policy is not more than averagely favourable for the sector either. To the extent that playing-field effects are already evident, these tend to be more negative than positive for the Dutch agricultural sector (Table S.1). That applies particularly to the farm payments that form part of the EU's agricultural policy and to the energy policy. There are also policy fields that have been assessed as slightly positive for the Dutch agricultural sector, such as certain tax-related facilities and the promotion of trade. A playing-field advantage or disadvantage in the sector does not necessarily mean that social welfare is influenced in a solely positive or negative way. No quantitative conclusions can be drawn on the basis of this 'quick scan' study.

Table S.1
Relative playing-field effects of the policy in the reference countries for the Dutch agricultural sector.

Policy area	Relative playing-field effect *)
CAP farm payments	-
CAP rural policy	-/0
Common Fisheries Policy	-/0
Environmental policy: minerals and ammonia	-/0
Animal welfare policy	-/0
Knowledge and development	0
Energy	-
VAT	0
Income tax and tax on profits	0
Book profits and farm takeovers	0/+
Promotion of trade	0/+

*) Explanatory notes: The classifications of the playing-field effect (-, 0, +) are relative to the average of the reference countries. A minus sign means that the Dutch agricultural sector has a competitive disadvantage on that point, while a plus sign indicates that it has an advantage. These symbols are primarily indicative and - due to their incomplete nature - are meant to be interpreted with a certain level of reservation.

S.2 Complementary findings

CAP farm payments
The farm payments are less favourable for Dutch agriculture than the price support provided in the past. As Dutch agriculture enjoys relatively little benefit from the farm payments, the playing-field effect of these are slightly negative for the Netherlands.
CAP rural policy
A proportion of the available funds is earmarked for the improvement of the competitiveness of the primary sector; a larger proportion is intended for the management of public goods in rural areas and

for non-agricultural activities. As Dutch agriculture receives relatively little, the net effect for the competitiveness of Dutch agriculture is slightly negative.

Common Fisheries Policy
The Dutch fisheries sector has received just a small proportion of the direct grants paid to the sector over recent years. On this point, the EU policy has a slightly negative influence on the 'slope' of the playing field relevant to the Dutch fisheries sector.

Environmental policy: minerals and ammonia
The frameworks for the environmental policy come into being at EU level. In principle, there is therefore a level playing field. However, some countries - including the Netherlands - are working a little ahead of the EU agreements.

Animal welfare policy
The basic rules for the animal welfare policy are decided at EU level. Most of the generally richer EU member states, including the Netherlands, go a little beyond the requirements of the EU standards in sub-areas. Roughly speaking, there is now a level playing field within the EU. Possible playing-field problems can arise to a greater extent in trade with countries outside the EU.

Knowledge and development
Expressed as a percentage of the gross added value, the available public expenditure on R&D shows significant differences in the reference countries. If that expenditure is viewed as a benchmark for its impact on the slope of the playing field, then the effects have not been to the advantage of the Netherlands over the last few years.

Energy
The total sum of the taxes on energy with which Dutch agriculture is confronted is among the highest totals within the reference countries. On the other hand, reduced rates apply to horticulture, the largest energy consumer.

VAT
The core of the VAT system is that the consumer ultimately pays the tax. A variety of different rates apply in the EU member states, but these have no influence on the slope of the international playing field.

Income tax and tax on profits
In the Netherlands, income taxes are relatively high. This applies both to the marginal rates and to the levels at which those rates become effective. Investment schemes and possibilities of profit averaging soften the blow. In addition, high taxes in the Netherlands are compensated by the relatively high levels of social security schemes.

Book profits and farm takeovers
Each of the reference countries has attractive tax schemes for agriculture, particularly regarding farm takeovers by family members. The exemption from transfer tax for cultivated land has a positive effect. On the basis of the available data, however, it is not possible to draw firm conclusions about the net effects on the international playing field.

Promotion of trade
EU and WTO-related agreements leave a certain amount of scope for national governments to promote their exports via various measures. Such measures may not be directly linked to exports, and the benefits of such measures must not be enjoyed directly by the exporter. Measures focusing on the promotion of trade therefore usually have a general character. The agricultural sector has a relatively large share in the Dutch set of trade instruments, which also addresses development cooperation. This has a positive effect on the competitiveness of the agricultural sector.

S.3 Research question and method

This report has been drawn up on the instructions of the Interministerial Policy Review (IBO) working group for agricultural, fisheries and food chains. The research question focuses on whether and to what extent the playing field for the Dutch agricultural sector is level compared to that for international competitors. The study was carried out via a joint venture between LEI Wageningen UR and Panteia/EIM.

The study comprises a theoretical part and an empirical part. The theoretical part focuses on the 'level playing field' concept. On the basis of the literature, the concept has been theoretically justified and made useable in practical terms for the interpretation and assessment of the agricultural policy in the Netherlands and the countries with which the Dutch policy is compared.

In order to keep the study manageable in terms of time and scale, an inventory has been made and an analysis performed of the policies of a small number of countries with regard to whether those policies influence the competitiveness of the Dutch agricultural sector. The choice of the five reference countries is justified in, along with the way in which the study data have been collected. This chapter also provides explanations of the selected eleven policy themes.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Jaarlijks geeft het kabinet opdracht tot een aantal interdepartementale beleidsonderzoeken, zogeheten IBO's. Het doel van een IBO is om alternatieven voor bestaand beleid te ontwikkelen. Doelmatigheid en mogelijkheden tot besparingen staan daarbij meestal centraal. Een IBO wordt uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep.

In 2013 is onder meer besloten tot een IBO naar de agro-, visserij- en voedselketens, kortweg: IBO Agrosector. Dit IBO bestrijkt alle instrumenten van beleidsartikel 16: subsidies, wet- en regelgeving en fiscale maatregelen. De opdracht hiervoor luidt: 'Het IBO analyseert de aard en omvang van de ondersteuning ten behoeve van de agrosector. Het verkent de mogelijkheden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de steun aan de sector te vergroten. Daarbij wordt rekening gehouden met de context van de Nederlandse agrosector en het level playing field binnen Europa' (zie rijksbegroting.nl voor verdere toelichting).

De context waarin de Nederlandse agrosector opereert, is bij uitstek een internationale: ongeveer twee derde van de toegevoegde waarde van de agrosector is afhankelijk van export. Maar ook op de binnenlandse markt heeft de Nederlandse producent met buitenlandse concurrenten te maken. In beleidsdiscussies over vormen van steun, belastingen en andere maatregelen die de sector treffen spelen daarom de effecten op de internationale concurrentiepositie van de sector een belangrijke rol. Begrippen als 'rekening houden met de buitenlandse concurrentie' en 'streven naar een level playing field' brengen dit tot uitdrukking. En hoewel eenieder het belang van deze 'contextbegrippen' erkent, wordt er in de praktijk niet altijd eenzelfde invulling aan gegeven. Soms komt dit door verschillen in (politieke) preferenties maar dikwijls is er ook onduidelijkheid over de precieze inhoud en de betekenis van de begrippen zelf: welk beleid voert de concurrentie op dit terrein dan precies? Of: wanneer mag van een level playing field worden gesproken?

1.2 Onderzoeksvragen

Mede vanwege het bestaan van dit soort onduidelijkheden ontstond bij de interdepartementale werkgroep die de IBO-agrosector uitvoert, de behoefte aan een nadere uitwerking van de internationale omgeving waarin de Nederlandse agrosector opereert. Een belangrijk element daarin is de vraag naar de mate waarin er een level playing field is. Opdracht van deze studie is om in die behoefte te voorzien. Concreet zijn door het secretariaat van de IBO-werkgroep aan de uitvoerders van deze studie de volgende drie vragen gesteld:

1. *Theoretisch kader*
   Wat is een level playing field? Hoe kan je dat benaderen? Hoe benaderen we dat in dit onderzoek?
2. *Analyse*
   Welk beleid voeren onze referentielanden?
3. *Interpretatie en beoordeling*
   Hoe verhoudt dat zich tot het Nederlandse beleid?

De beantwoording van deze vragen moet de IBO-werkgroep helpen om tot een onderbouwd advies over het Nederlandse agrosectorbeleid te komen.

1.3 Aanpak

De studie kent een theoretisch en een empirisch deel. In het theoretische deel (Hoofdstuk 2) staat het begrip level playing field centraal. Aan de hand van de literatuur wordt getracht tot een explicitering van dit begrip te komen. Het doel hiervan is om tot een theoretisch verantwoorde invulling te komen die praktisch bruikbaar is en ondersteunend kan zijn bij de interpretatie en beoordeling van het agrobeleid in Nederland en de landen waarmee Nederlands beleid in deze studie vergeleken wordt, de zogeheten referentielanden. Ofwel: ondersteunend voor de uitwerking van de derde vraag van de vraagstelling.

Hoofdstuk 3 is de opstap naar de empirische uitwerking. Om de studie qua tijdsbeslag en omvang hanteerbaar te houden, wordt het buitenlands beleid dat (mogelijk) van invloed is op de concurrentie-positie van de Nederlandse agrosector, van slechts een beperkt aantal landen geïnventariseerd en geanalyseerd. De vijf referentielanden zijn: Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Polen. In Hoofdstuk 3 wordt deze landenkeuze gemotiveerd, evenals de wijze waarop gegevens verzameld zijn. Na een korte typering van het beleid in de verschillende landen, sluit het hoofdstuk af met een opsomming en een korte toelichting van elf beleidsthema's die, gegeven de beschikbare informatie en expertkennis, het meest relevant voor een verdere analyse worden geacht.

Elk van de Hoofdstukken 4 tot en met 14 is vervolgens gewijd aan één van de elf thema's. Achtereenvolgens komen aan bod:
- (H4) de GLB-bedrijfstoeslagen;
- (H5) het GLB-plattelandsbeleid;
- (H6) het gemeenschappelijk visserijbeleid;
- (H7) het milieubeleid;
- (H8) het dierenwelzijnsbeleid;
- (H9) het beleid met betrekking tot kennis en ontwikkeling;
- (H10) energiebeleid;
- (H11) de btw;
- (H12) de inkomstenbelasting;
- (H13) het fiscale beleid met betrekking tot boekwinsten en bedrijfsovernames en
- (H14) de handelsbevordering.

Voor de elf themahoofdstukken is zo veel mogelijk eenzelfde structuur aangehouden. Nadat het belang van het thema voor de internationale concurrentiepositie kort is beschreven, wordt ingegaan op de aard van respectievelijk de stand van zaken met betrekking tot het beleid in de gekozen referentielanden. Ieder themahoofdstuk eindigt ten slotte met een beknopte evaluatie van het beleid in Nederland en de referentielanden. De nadruk ligt hierbij op de effecten van het beleid op het 'vlak van het internationale speelveld' met een toespitsing van de Nederlandse agrosector ten opzichte van de referentielanden.

Hoofdstuk 15, het slothoofdstuk van de studie, vat de belangrijkste bevindingen samen. Die bevindingen zijn deels van algemene aard en deels specifiek. De algemene bevindingen zijn gebaseerd op het theoretische hoofdstuk. Ze zijn gericht op een verduidelijking van het begrip level playing field en op de beleidsrelevante implicaties daarvan. De meer specifieke conclusies zijn gebaseerd op de themahoofdstukken.

2 Een gelijk speelveld

2.1 Probleemstelling en context

Vergeleken met de meeste andere marktsectoren is de overheidsbemoeienis in Nederland met de agrosector opvallend groot. Op nationaal niveau blijkt dit onder andere uit de omvang van de op de landbouw gerichte overheidsdiensten; uit het aparte agrarisch onderwijs; en uit de bedragen voor allerlei vormen van landbouwsteun op de nationale begroting. En hoewel een speciale minister van Landbouw sinds enige jaren tot het verleden behoort, weerspiegelt de functie-inhoud van de huidige staatsecretaris van Economische Zaken dat politiek en beleid een bijzondere aandacht voor de landbouw nog steeds van groot belang achten. Die bemoeienis richt zich vooral op de bedrijven die tot de primaire sector worden gerekend, dus op de land- en tuinbouwbedrijven, inclusief de visserij. De grote aandacht van de overheid voor de agrosector is overigens niet uniek voor Nederland. In de andere EU-lidstaten is dit niet veel anders. Op supranationaal niveau blijkt dit uit het grote aandeel van de landbouwuitgaven in het totale budget van de EU.

Wat is de reden van die grote overheidsbemoeienis met de agrosector? Een antwoord dat soms wordt gehoord, is dat dit vooral met de historische betekenis van de landbouw te maken heeft. Nog niet veel generaties terug was de landbouw, in termen van zijn bijdrage aan het bruto nationaal product en totale werkgelegenheid, verhoudingsgewijs, veel groter dan nu (zie LEI/CBS, Landbouwcijfers, diverse jaren). De aanpassing van de overheidsbemoeienis loopt in deze verklaring als het ware achter bij de economische ontwikkeling van de sector. De roep om bezuinigingen op zowel nationale agroprogramma's als, meer nog, de EU-uitgaven voor landbouw die, zoals critici graag mogen benadrukken, nog steeds meer dan 35% van de begroting beslaan (European Commission, 2013), is dan een logisch gevolg.

De vraag of deze verklaring relevant is, is vanuit een historisch perspectief interessant, vanuit het gezichtspunt van de IBO-vraag doet ze weinig ter zake. Daar geldt of wat met de steunprogramma's wordt bereikt, maatschappelijk gerechtvaardigd kan worden. Is er een verantwoorde besteding van overheidsmiddelen? Of kan het met minder of beter, i.e. doelmatiger?

In discussies over dit type vragen, die in meer algemene zin nut, noodzaak en vorm van steun aan een marktsector betreffen, spelen twee concepten een belangrijke rol.

Het eerste concept is theoretisch van aard. De centrale vraag in de rechtvaardiging van steun en andere vormen van interventie is: in hoeverre is er sprake van marktfalen? In het verlengde daarvan speelt de vraag hoe overheidsbeleid voor dit marktfalen compensatie kan bieden. Daarbij vooral lettend op het feit of het middel niet erger is dan de kwaal. Dit concept blijft hier (grotendeels) buiten beschouwing.

Het tweede concept, dat vooral door bedrijven en sectorvertegenwoordigers naar voren wordt gebracht in pleidooien voor overheidssteun, is dat van een level playing field, ofwel van een gelijk speelveld. Met een beroep op het 'faire karakter' van een gelijk speelveld wijzen zij dan op de impliciete of expliciete steun die buitenlandse concurrenten krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van belastingvoordelen, subsidies of minder stringente milieueisen waaraan de concurrenten bloot zouden staan. Op situaties dus waardoor de 'eigen' bedrijven zich op een achterstand geplaatst zien ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten die op dezelfde markt actief zijn. "Het speelveld is niet gelijk", luidt dan de klacht. Maatregelen die een al dan niet vermeende achterstelling in concurrentiepositie verminderen worden toegejuicht omdat "het speelveld gelijker wordt". Een recent (21 oktober, 2013) en illustratief voorbeeld hiervan was de instemmende reactie van de voorzitter van LTO-Nederland op de mogelijke invoering van een wettelijk minimumloon in Duitsland: "Bij een open markt hoort een gelijk speelveld en dat geldt ook voor de agrosector." (zie www. LTO.nl/actueel/nieuws)

De NAV, de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, is nog duidelijker in zijn wens van een gelijk speelveld:

> 'De NAV streeft naar een gelijk speelveld voor 'alles' in de EU. Onder 'alles' wordt onder andere verstaan: voedselveiligheidseisen, duurzaamheidseisen (denk aan gebruik gewasbeschermingsmiddelen en bemesting), fytosanitaire maatregelen, fiscale wetten en regels en stimulerende maatregelen (subsidies, toeslagen). In het belang van voedselveiligheid, dierenwelzijn en faire trade dienen, volgens de NAV, importgoederen te voldoen aan dezelfde eisen als in EU geproduceerde goederen. Dus een gelijk speelveld voor in de EU geproduceerde goederen en van buiten de EU geïmporteerde goederen.' (zie www.nav.nl)

Dit hoofdstuk is gewijd aan dit tweede concept waarop in discussies over overheidssteun dikwijls een beroep wordt gedaan. Begonnen wordt met een verduidelijking van het begrip. Er worden twee definities besproken. Vervolgens wordt betoogd dat een 'echt' gelijk speelveld, volgens de voorkeursdefinitie die ook door de WTO wordt gebruikt, in de praktijk van de internationale handel, niet bestaat en in een wereld met autonome landen eigenlijk ook niet kan bestaan. Verder wordt beargumenteerd dat maatregelen gericht op het gelijker maken van het speelveld niet per definitie tot een hogere maatschappelijke welvaart leiden. Wat goed is voor een bedrijf of sector is niet noodzakelijkerwijs goed voor de nationale economie, en omgekeerd. Dit nuanceert de betekenis van een gelijk speelveld voor de maatschappelijke welvaart.

2.2 Een gelijk speelveld: definities

Hierboven werd al benadrukt dat vooral praktijkmensen (inclusief beleidsmakers en politici) het begrip 'gelijk speelveld' gebruiken. Opvallend genoeg komt men het begrip in economische tekstboeken nauwelijks of niet tegen (Deardorff, 2009). Dit maakt het begrip vanzelfsprekend niet minder relevant. Bij nadere beschouwing valt het gebrek aan theoretische aandacht wel te begrijpen. In de economische theorie fungeren vooral verschillen in comparatieve voordelen als belangrijkste drijfveren voor internationale handel. Die comparatieve voordelen hebben met factoren als het niveau van economische ontwikkeling (productiviteit), met natuurlijke omstandigheden en dergelijke te maken. In de kern gaat het daarbij om verschillen in relatieve schaarsten. Nederland voert bijvoorbeeld textiel uit Bangladesh in, onder andere omdat de (relatieve) verschillen in arbeidskosten zo groot zijn en de productie van textiel relatief arbeidsintensief is; en de Nederlandse agrosector is een grote exporteur van zuivelproducten, onder andere vanwege de gunstige klimaatomstandigheden (water) en de ligging dicht bij belangrijke consumentencentra. De relatief overvloedige productiefactoren, in de brede betekenis van het woord, zijn richtinggevend voor de specialisatie van een land. Je zou kunnen zeggen: juist omdat het speelveld (dat, anders dan de naam misschien suggereert, een veelheid van dimensies kent) *ongelijk* is, omdat het speelveld dus niet in al zijn dimensies gelijk is, is er sprake van specialisaties en is er dus reden voor ruil, i.e. internationale handel.

Hoewel ook 'de praktijk' de verschillen erkent, vindt ze tegelijkertijd dat de speelvelden in sommige dimensies juist niet van elkaar mogen verschillen. Voor een goed begrip is het belangrijk de achtergrond en de betekenis hiervan zo goed mogelijk te duiden.

Binnen het debat refereert de behoefte aan een gelijk speelveld bovenal aan de behoefte aan *eerlijke* (internationale) concurrentie, aan *eerlijke* kansen voor alle betrokken bedrijven. Maar een probleem hierbij is dat er over een precieze interpretatie van wat 'eerlijk' in concrete situaties inhoudt, de meningen nogal eens uiteenlopen. Zo zal de hierboven geciteerde interpretatie van de NAV lang niet door iedereen worden onderschreven. Bijvoorbeeld omdat verschillende EU-lidstaten niet dezelfde invulling geven aan het begrip duurzaamheid, en degenen die minder strikte regels toestaan, niet vinden dat die verschillen compensatie behoeven. Of, omdat een implicatie van de NAV-definitie is dat export door ontwikkelingslanden naar de EU wel erg bemoeilijkt wordt, bijvoorbeeld vanwege de dierenwelzijnseisen die in de EU gelden; de meeste ontwikkelingslanden kennen andere opvattingen over dierenwelzijn.

Appelman *et al.* (2003) gaan uitgebreid op de definitiekwestie in en constateren al snel dat de literatuur hier onduidelijk over is. Ter wille van een verdere analyse maken ze een onderscheid in, wat zij

noemen, een *rules-based level playing field* en een *outcome-based level playing field*. Ofwel in een gelijk speelveld gebaseerd op *gelijke regels* en een gelijk speelveld gericht op *gelijke uitkomsten*. Onder een 'regel' verstaan zij alle voor de concurrentiepositie relevante vormen van overheidsbeleid, zoals belasting- en subsidiemaatregelen, wetgeving, staatshulp, beleid gericht op arbeidsomstandigheden enzovoort (Appelman *et al.*, p. 18). Wanneer mag er nu volgens deze auteurs van een gelijk speelveld gesproken worden?

Volgens definitie 1
Er is volgens deze definitie een gelijk speelveld gebaseerd op gelijke regels, als bedrijven die op eenzelfde markt opereren, met dezelfde regels te maken hebben. Daarbij geldt dat die regels ook op eenzelfde manier worden toegepast. Kern is dat er geen discriminatie tussen bedrijven plaatsvindt. In een internationale context kan men bijvoorbeeld denken aan invoerheffingen en uitvoersubsidies. Volgens de definitie van een gelijk speelveld gebaseerd op gelijke regels, die ook in WTO-verband wordt gebruikt, dragen invoerheffingen en uitvoersubsidies bij uitstek bij aan het *ongelijk* zijn van het speelveld. Ze passen dus niet bij een gelijk speelveld volgens deze eerste definitie. Binnen de EU kan men denken aan staatsteun, bijvoorbeeld in de vorm van een vestigingsplaatssubsidie. Ter wille van een gelijk speelveld is dergelijke steun (meestal) verboden.

Volgens definitie 2
Er is een gelijk speelveld gebaseerd op gelijke uitkomsten indien bedrijven die als concurrenten op eenzelfde markt opereren, *ceteris paribus*, een gelijke winst mogen verwachten. Het gebruik van deze tweede definitie in de discussie over het gelijk zijn van het speelveld, lijkt op het eerste gezicht misschien weinig zinvol of zelfs wat curieus. Bedrijven zijn nu eenmaal verschillend en ze zullen normaliter hoe dan ook uiteenlopende winstverwachtingen hebben. Beleid gericht op deze vorm van een gelijk speelveld, zou dan impliceren dat de gehanteerde overheidsregels *niet* dezelfde zijn voor iedere bedrijf. Er mag dus, volgens deze definitie, discriminatie plaatsvinden tussen bedrijven die met dezelfde producten op dezelfde markt actief zijn. Toch komt ook deze vorm in het streven naar een gelijk speelveld in de praktijk wel degelijk voor, vooral in situaties waar het om kansen voor nieuwe toetreders gaat. De telecommarkt in de afgelopen decennia is een voorbeeld bij uitstek. Om concurrentie op de binnenlandse markt te bevorderen, moesten bestaande bedrijven met grote marktaandelen (KPN) aan andere (striktere) regels voldoen dan nieuwkomers (zie Appelman, 2003). Maar ook in WTO-verband worden soms andere (minder strikte) regels voor nieuwkomers gehanteerd. Zo krijgen, onder de noemer 'special and differential treatment', ontwikkelingslanden dikwijls meer tijd om aan bepaalde afspraken te voldoen (zie www.wto.org) dan rijke en meer ontwikkelde landen. Omdat ze een grote achterstand hebben op de positie van bedrijven in rijke en andere meer ontwikkelde landen, wordt deze 'bevoordeling' gezien als vorm van compensatie van de achterstand op de andere relevante dimensies. Aldus wordt, bezien vanuit een meer dynamisch perspectief, ondanks de discriminatie in regels, toch bijgedragen aan een gelijker speelveld.

Voor de Nederlandse situatie van de agrosector lijkt deze tweede interpretatie niet zo van belang. Voor ontwikkelingslanden die de Nederlandse markt willen betreden daarentegen soms wel, al gaat dit in de praktijk slechts om een klein deel van de totale markt. In de rest van dit hoofdstuk zal, tenzij expliciet anders vermeld, een speelveld *gelijk* worden genoemd indien de bedrijven die op eenzelfde markt actief zijn, met dezelfde regels te maken hebben.

2.3 Het complexe karakter van een gelijk speelveld in de praktijk

Een gelijk speelveld gebaseerd op gelijke regels appelleert aan het idee van 'eerlijke concurrentie', aan concurrentie tussen bedrijven die 'fair' is. De concretisering van dit op het eerste gezicht aantrekkelijke en transparante principe is in de praktijk echter minder eenvoudig dan op het eerste gezicht lijkt. Ook de moeizame discussies binnen WTO-verband illustreren dit.

Met name drie typen problemen zijn relevant:
Ten eerste het feit dat bedrijven in verschillende landen *per definitie* onder een verschillende jurisdictie vallen; ten tweede omdat een historische bevoordeling, potentiële concurrenten op een 'bijna definitieve' achterstand kan plaatsen; en ten derde omdat een ogenschijnlijke achterstelling, i.e. een ongelijk speelveld, een uitdrukking kan zijn van verschillen in nationale preferenties, een factor die vooral bij externe effecten speelt. Op deze punten zal kort worden ingegaan.

Probleem 1: Verschil in jurisdictie
Als bedrijven in verschillende landen zijn gevestigd, vallen ze onder verschillende overheden en wetgeving. Ze hebben dan ook (deels) met verschillende overheidsmaatregelen te maken, ook als ze op eenzelfde markt opereren. Een Duits bedrijf dat op de EU-markt concurreert met een Nederlands bedrijf zal altijd onder invloed staan van andere overheidsregels en wetgeving dan het Nederlandse bedrijf. Die regels en wetten zullen dikwijls direct of, soms meer nog, indirect van invloed zijn op de concurrentiepositie van het betreffende bedrijf. Men kan denken aan verschillen in inkomstenbelasting, waardoor het gemakkelijker of minder gemakkelijk wordt om hooggekwalificeerd personeel uit andere lidstaten aan te trekken; aan verschillen in investeringen in infrastructuur die een goedkoper transport mogelijk maken; aan verschillen in de organisatie van en de overheidsbijdragen aan onderwijs; aan meer of minder stringent ruimtelijk ordeningsbeleid; aan uiteenlopende belastingregimes op diensten van toeleveranciers; aan verschillen in faillissementswetgeving; enzovoort. Bij een kritische bestudering van regelgeving waaraan in de verschillende landen moet worden voldaan, kunnen vermoedelijk gemakkelijk honderden plaatsen in een economie worden aangewezen die bedrijf a in land x bevoordelen boven bedrijf b in land y. En omgekeerd.

Een 'echt' op regels gebaseerd gelijk speelveld voor bedrijven uit verschillende landen die op dezelfde internationale markt opereren, bestaat in de praktijk dan ook niet; ze is ook onhaalbaar. De discussie over concrete situaties 'moet' zich daarom beperken tot de meest zichtbare en meest flagrante inbreuken op het idee van een gelijk speelveld dat op gelijke regels is gebaseerd.

Probleem 2: De invloed van het verleden op de actuele marktpositie
Stel dat twee bedrijven op een internationale markt met min of meer dezelfde maatregelen te maken hebben en dat men daarom (volgens een niet al te precieze interpretatie van definitie 1; zie probleem 1), van een gelijk speelveld mag spreken. Maar veronderstel nu dat bedrijf 1 een dominante marktpositie heeft die vooral gebaseerd is op in de tijd gerealiseerde schaalvoordelen en/of een *first mover*-voorsprong. En dat de achtergrond van die schaalvoordelen en/of *first mover*-voorsprong voor een groot deel het gevolg is van actieve overheidsondersteuning in het verleden, van een, historisch gezien, dus ongelijk speelveld. De vraag is of onder het mom van een 'gelijk speelveld', land 2, waar het op de markt achtergebleven bedrijf 2 is gevestigd, tot in lengte van dagen de, met behulp van de overheid, in het verleden opgebouwde dominante marktpositie van de concurrent moet aanvaarden. Niet iedereen zal deze vraag bevestigend beantwoorden. Niet altijd zal de ongelijkheid die ontstaan is door maatregelen in het verleden, een ongelijkheid in het heden 'rechtvaardigen'. Anders gezegd: argumenten voor een gelijk speelveld in statische zin, in de vorm van: *gelijke regels nu*, zullen niet altijd los worden gezien van de historische dynamiek van het speelveld, van de *ongelijke regels in het verleden*. Op zich een redelijk punt. Het speelt vooral bij bedrijven in landen met een achterblijvende economische ontwikkeling (zie bijvoorbeeld Supper, 2001). Behalve bedrijven in ontwikkelingslanden kunnen hier ook bedrijven in sommige MOE-landen toe worden gerekend. In lijn hiermee past ook het pleidooi van Hausmann en Rodrik (2006) die, tamelijk overtuigend, aantonen dat voor een succesvolle ontwikkeling van economische sectoren meer overheidsbeleid nodig is dan alleen het opheffen van marktfalen, i.e. meer dan wat wel genoemd wordt: de Washington consensus, een beleid dat als de einduitkomst van een ontwikkeling naar een gelijk speelveld kan worden gezien. Voor de vaststelling van wat dit 'meer' is waar Hausmann en Rodrik het over hebben, zal de situatie per geval moeten worden geanalyseerd en beoordeeld. Soms zal een ongelijk speelveld (ongelijke regels) ook vanuit een gezichtspunt van *fairness* dan aanvaardbaar zijn.

Probleem 3. Verschillen in preferenties
De preferenties van burgers in landen waar bedrijven gevestigd zijn, lopen uiteen, bijvoorbeeld met betrekking tot arbeidsomstandigheden, milieu en dierenwelzijn. Die preferenties vertalen zich in andere beleidsvoorkeuren van landen. Als er externe effecten zijn bij de productie van een internationaal verhandelbaar product, kan dit gemakkelijk tot problemen leiden bij de vaststelling van een voor alle betrokken landen aanvaardbaar gelijk speelveld. Om dit toe te lichten, nemen we dierenwelzijn als voorbeeld. Dierenwelzijn kan als extern effect worden gezien van de intensieve veehouderij. Stel dat land 1 graag hogere welzijnsnormen ziet dan land 2. Voor land 1 is een hoger dierenwelzijn een positief extern effect van een meer input vragende, en daarom duurdere, productiemethode terwijl in land 2 een hoger dierenwelzijn niet (of in mindere mate) als positieve waarde wordt erkend. Als land 2 volgens de, zeg, internationaal aanvaarde lagere normen produceert, kunnen de producenten van land 1 zich, op straffe van marktverlies, in beginsel, geen hogere normen veroorloven. Zonder aanvullend beleid treedt er een *race to the bottom* op. Een uitweg zou zijn om producenten in land 1 een subsidie voor het hogere dierenwelzijn te geven. Een subsidie gelijk aan de extra kosten die de producenten moeten maken om het positieve externe effect van hun (duurdere) productiemethoden te genereren. Strikt genomen is er dan eigenlijk geen subsidie maar een beloning voor het extra product 'dierenwelzijn'. Volgens de economische logica is zo'n subsidie een maatregel die het speelveld weer gelijkmaakt. Maar dat geldt alleen maar vanuit het gezichtspunt van het land dat meer waarde aan dierenwelzijn hecht. In de ogen van landen met andere opvattingen over dierenwelzijn zou door die steun het speelveld juist ongelijker worden omdat het positieve externe effect niet als zodanig erkend wordt (zie ook Stolwijk, Westhoek en Van Dam, 2007).

Dit probleem doet zich nog in sterkere mate voor indien er in het geheel *geen* extra kosten aan de productie van een positief gewaardeerd extern effect verbonden zijn. Zonder overheidssteun kan er dan sprake zijn van onderproductie van het positieve externe effect. Door directe productiesteun te geven, kan die onderproductie worden voorkomen. Maar buitenlandse concurrenten zullen een dergelijke 'steun om niet' vermoedelijk als unfair beschouwen, als een subsidie die het speelveld ongelijker maakt.

Het beeld dat uit deze drie punten naar voren komt, is dat het begrip 'gelijk speelveld' in de praktijk niet altijd eenvoudig valt in te vullen. Concretisering leidt gemakkelijk tot discussies over het effect van een overheidsinterventie op het al dan niet gelijker worden van het speelveld. En in samenhang daarmee tot internationale handelsproblemen. Het ogenschijnlijk heldere begrip 'gelijk speelveld' blijkt in concrete situaties complex. Bij sommige steunmaatregelen is het wel duidelijk dat ze het speelveld ongelijk maken, zoals direct aan de productie gekoppelde subsidies die niet gerechtvaardigd kunnen worden door positieve externe effecten. Maar bij veel andere maatregelen is dat niet zo en vraagt de beoordeling een flinke dosis pragmatisme.

2.4 Nationale welvaart en een gelijk speelveld

Het streven naar een op gelijke regels gebaseerd speelveld gaat niet altijd samen met het streven naar een hoge nationale welvaart. De roep van bedrijven bij een vermeende achterstelling om maatregelen die het speelveld weer gelijker maken, is gemakkelijk te begrijpen en vanuit hun perspectief ook alleszins redelijk. Directe of indirecte overheidssteun aan concurrenten frustreert nu eenmaal hun streven naar een groot marktaandeel en winst op de internationale markt. Maar omdat die steun lang niet altijd tot een lagere welvaart leidt in het land dat die steun niet verleent, komt de vraag op waarom politici en beleidsmakers dit concept eveneens vaak met instemming omarmen.

Krugman (1997) wijt dit bovenal aan de impliciete mercantilistische theorie die door politici en beleidsmakers wordt aangehangen: meer export is hierin een overwinning en meer invoer een nederlaag. Vanuit een gezichtspunt van een streven naar een maximale nationale welvaart, is die theorie niet correct. Zoals dezelfde Krugman in een eerdere publicatie opmerkte (Krugman, 1993):

> 'The need to export is a burden that a country must bear because its import suppliers are cross enough to demand payment.'

Ook Deardorff (2009) wijst op de foute (stilzwijgende) theorie waarmee pleidooien voor een gelijk speelveld dikwijls worden gevoerd. Met instemming citeert hij een ander citaat van dezelfde Krugman:

> ‘The recipient of subsidized exports should write a thank-you note, not respond with a countervailing duty, subsidy or other policy to level the playing field.’

Met deze nuanceringen bij het gelijke speelveld is zeker niet gezegd dat er nooit een geldig argument te geven is voor een maatregel die een ongelijk speelveld in min of meerdere mate opheft. Het probleem is natuurlijk ook dat steun door derde landen aan bedrijven met concurrerende producten het land dat die steun niet geeft, tot aanzienlijke aanpassingen kan noodzaken. Bijvoorbeeld als door de steun die de concurrent krijgt, de eigen industrie in korte tijd wordt weggevaagd. In de discussie over de invoer in de EU van goedkope (gesteunde) zonnepanelen uit China die de afgelopen jaren plaatsvond, speelde dit punt een belangrijke rol. Wat we met de nuanceringen in deze paragraaf wel willen zeggen is dat steunverlening aan economische sectoren vanuit een nationale welvaartsoptiek, ook een andere rechtvaardiging moet hebben dan alleen het argument van het gelijke speelveld. In laatste instantie moet plausibel gemaakt worden dat de overheidssteun bijdraagt aan een grotere nationale welvaart. Een beschouwing wanneer dit het geval is, ligt echter buiten de ambitie van dit rapport.

3 Empirie: referentielanden, dataverzameling en themakeuze

3.1 Inleiding

Een complete analyse van de helling van het internationale speelveld waarop de Nederlandse agrosector direct of indirect opereert, is een onhaalbaar project. Niet alleen vanwege de veelheid van landen maar, zoals in Hoofdstuk 2 geconstateerd werd, ook vanwege de enorme hoeveelheid nationale maatregelen die rechtstreeks, maar dikwijls meer nog indirect, een effect hebben op de concurrentiepositie van agro-producenten in verschillende landen ten opzichte van elkaar. Beperkingen zijn daarom onvermijdelijk. Dit hoeft overigens niet per se een verarming te betekenen. Mits de afbakening verstandig wordt uitgevoerd kunnen die beperkingen zelfs bijdragen aan de helderheid van de analyse. De afbakening kent twee dimensies: (1) er wordt gekozen voor een beperkt aantal landen; en (2) op basis van de beschikbare data en de kennis van experts wordt gekozen voor een beperkt aantal thema's dat zal worden geanalyseerd. Beide keuzes zullen in dit hoofdstuk kort worden toegelicht en gemotiveerd.

3.2 Referentielanden

Het internationale speelveld van de Nederlandse agrosector omvat, in beginsel, alle landen van de wereld. Er is een keuze gemaakt om de beleidsvergelijking met Nederland te beperken tot vijf landen, respectievelijk Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Polen.[1] Waarom de beperking tot EU-lidstaten? Hiervoor kunnen drie redenen worden opgevoerd. Ten eerste is de EU-markt veruit de belangrijkste voor de Nederlandse agrosector. Iets minder dan 80% van de export van de Nederlandse agrosector vindt zijn weg in de rest van de EU. Wordt de consumptieve afzet (rechtsreeks en via de horeca en de voedingsmiddelenindustrie) in eigen land meegerekend, dan blijkt dat iets meer dan 85% van de finale afzet van de Nederlandse agrosector in de EU blijft. Ten tweede geldt dat derde landen beleid vooral op EU-niveau wordt geformuleerd. Speelvelddiscussies met betrekking tot niet-EU-landen zijn in de praktijk dan ook dikwijls speelvelddiscussies die op EU-niveau plaatsvinden, zo mogelijk in WTO-verband. Ten slotte is van belang dat derde landen weliswaar met betrekking tot een aantal producten concurrerend zijn (bijvoorbeeld bloemen en groenten), en soms om redenen die alles met een ongelijk speelveld te maken hebben, maar in veel gevallen gaat het ook om producten die niet of nauwelijks de Nederlandse agrosector bedreigen. Voorbeelden hiervan zijn koffiebonen, tabak, tropisch fruit, cacao, wijn, palmolie en diverse veevoedergrondstoffen.

Bij de keuze van de specifieke lidstaten speelden zowel hun belang als concurrent als de beschikbaarheid van data een rol. Ondanks het enigszins subjectieve karakter van de landenkeuze, zal ze, mogelijk met uitzondering van Polen, verder geen toelichting behoeven. Polen is in de vergelijking betrokken omdat het een nieuwe lidstaat is met een grote landbouwsector. Het EU-beleid is hier (deels) gericht op een modernisering van de sectorstructuur. Omdat het Poolse inkomen gemiddeld laag is vergeleken met dat in de oude lidstaten, is het effect van eenzelfde eurosteun aan de landbouw van Polen, ceteris paribus, groot. De steun zal in Polen relatief veel arbeid in de landbouw houden omdat de opportunitykosten van agrarische arbeid in Polen op een veel lager niveau liggen dan in de rijkere EU-lidstaten.

[1] De keuze van referentielanden heeft in overleg met de opdrachtgever plaatsgevonden.

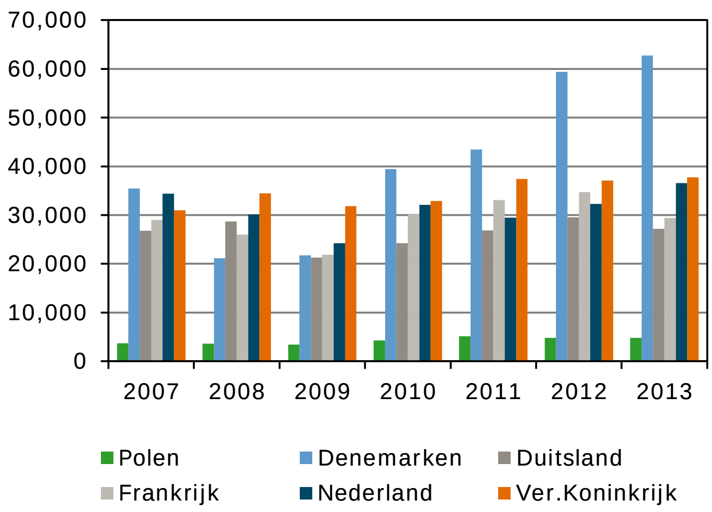
Tabel 3.1 bevat enige kengetallen van de agrosector in Nederland en de vijf referentielanden. De import- en exportcijfers hebben betrekking op het totale agrocomplex en omvatten dus ook verwerkte producten.

Tabel 3.1
Enige kengetallen van de agrosector in Nederland en de referentielanden.

		Nederland	Frankrijk	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Polen
Agrarische beroepsbevolking (1.000 FTE)	2012	170,7	776,3	513,6	289,5	52,4	2.101,3
Landbouwareaal (mln. ha)	2012	1,8	29,0	16,7	17,2	2,7	14,5
Land- en tuinbouw-bedrijven (1.000)	2010	72,3	516,1	299,0	186,8	42,1	1506,6
Productiewaarde, primaire sector (mld. euro)	2012	26,4	75,1	55,7	29,6	11,1	22,7
Totaal landbouwsubsidies (mld. euro)	2012	1,0	9,3	7,4	3,7	1,0	2,9
Capaciteit vissersvloot (brutokilotonnage)	2010	147,5	174,5	67,8	207,6	66,4	37,3
Agrarische import (mld. euro)	2012	54,5	50,0	82,3	54,0	12,2	15,1
Agrarische export (mld. euro)	2012	79,5	61,3	70,0	25,0	19,5	18,9

Bron: Eurostat.

Figuur 3.1 geeft een indruk van de ontwikkeling van de landbouwinkomens in de onderscheiden landen, gebaseerd op het systeem van de landbouwrekeningen in de Europese Unie. Qua niveau liggen de inkomens in Nederland in de middenmoot van de EU-15, in de buurt van die in Frankrijk en Duitsland. Er is echter een groot verschil tussen de inkomens in de oude EU-15 en in de twaalf nieuwe lidstaten, waaronder Polen.



Figuur 3.1 *Netto toegevoegde waarde van de primaire sector per arbeidsjaareenheid (aje), 2007-2013.*
Bron: Eurostat.

Opvallend is het herstel van de Deense inkomens in 2010 en het hoge niveau dat daarna gehandhaafd is. In Denemarken draagt de productie van graan, varkensvlees en melk voor bijna 60% bij aan de totale productiewaarde. Juist deze producten hadden de laatste jaren een goede prijs. De tuinbouw, met sterk schommelende prijzen, is in Denemarken nauwelijks van belang en daardoor hebben ook de hoge energieprijzen (6% van de kosten), geen grote negatieve invloed op de inkomens. De resultaten in Nederland worden juist relatief sterk bepaald door de tuinbouw.

3.3 Beleidsaccenten

Voor een empirische analyse zijn gegevens nodig. Algemene kennis over landbouwsteun en specifieke kennis over het landbouwbeleid in de referentielanden zijn leidend geweest in de selectie van die gegevens en de thema's. Voor een groot deel zijn de verzamelde gegevens, de data, afkomstig uit beschikbare (internationale) statistieken en studies. Maar ook is van de mogelijkheid gebruik gemaakt om via de landbouwposten landenspecifieke informatie, inclusief een karakterisering van het agro-beleid, te verkrijgen. Deze paragraaf vat voor elk van de landen, enkele belangrijke elementen uit de reacties op de vragenlijsten die aan de landbouwattachés zijn voorgelegd beknopt samen. Meer specifieke informatie komt in de themahoofdstukken aan bod.

Frankrijk
Een gelijk speelveld is een belangrijk thema in de Franse beleidsdiscussie. Concurrentiekracht speelt onder andere een rol in de ondersteuning van de zogeheten 'concurrentieclusters', enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse topsectorenbeleid. Bij de GLB-steun maakt Frankrijk maximaal gebruik van de mogelijkheden tot gekoppelde steun. Verhoudingsgewijs krijgen de middelgrote bedrijven de meeste steun. Met betrekking tot dierenwelzijn en milieu wordt het EU-beleid gevolgd, hoewel er vanuit met name de groene fractie politieke druk wordt uitgeoefend om op een aantal milieuterreinen verder te gaan.

Duitsland
Voor Duitsland zijn concurrentiekracht en duurzaamheid centrale thema's. De GLB-toeslagen zijn ontkoppeld. Wel is de hectaresteun voor kleine en middelgrote bedrijven hoger dan voor grote bedrijven. De precieze invulling vindt veelal op regionaal niveau plaats. De melkveehouderijsector en de intensieve veehouderij hebben de laatste jaren gebruik kunnen maken van aantrekkelijke groene energiesubsidieregelingen. Dierenwelzijn en milieu zijn belangrijk in Duitsland. Dit komt onder andere tot uitdrukking doordat de maatregelen soms (iets) verder gaan dan de verplichtingen die op EU-niveau gelden.

Verenigd Koninkrijk
Exportbevordering en concurrentiekracht zijn speerpunten in het beleid van het Verenigd Koninkrijk. De precieze invulling ervan kent verschillen tussen Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Engeland kiest voor flat-rate hectaretoeslagen terwijl in Schotland en Wales de toeslagen een historische grondslag hebben. Noord-Ierland kent een hybride toeslagenmodel. Vooral voor de veehouderijsector is het (vermeende) gebrek aan een gelijk speelveld een punt van zorg. Hoewel megabedrijven zijn toegestaan, is het in de praktijk niet eenvoudig ze te realiseren. Ruimtelijke ordeningsbeleid en het verkrijgen van milieuvergunningen blijken dikwijls effectieve hinderpalen. Het Verenigd Koninkrijk komt terug van zijn beleid om, voor wat betreft het milieubeleid, verder te gaan dan de EU-normen. Voor dierenwelzijn gaan de normen soms wel verder dan wat de EU voorschrijft.

Denemarken
Ook de Denen streven naar een op groei gerichte landbouwsector. Concurrentiekracht en een gelijk speelveld worden in dit verband uiterst belangrijk gevonden. De invoering van het 'nieuwe GLB' zal nauwelijks gevolgen hebben voor de bestaande verdeling van subsidies over akkerbouw, varkenshouderij en rundveehouderij. Een groot probleem voor de Deense landbouw is de grote schuldenlast van de sector. De milieu- en dierenwelzijnsnormen gaan soms verder dan de EU-normen. Wat betreft de milieunormen lijkt er overigens een kentering te zijn. De tegenstelling milieu-landbouw, die ook zo kenmerkend is in het Deense debat over landbouw, lijkt de laatste jaren aan scherpte te verliezen.

Polen
De Poolse landbouw is voornamelijk erg extensief. Anders dan in de meeste 'oude' lidstaten is een discussie in Polen over megabedrijven onbekend. Maatschappelijk is er geen weerstand tegen en er bestaat geen aparte regelgeving die de productie op grond van de grootte van de productie op bedrijfsniveau beperkt. De hectaretoeslagen komen in Polen deels van de tweede-pijlergelden. Het voornemen bestaat om per hectare een toeslag van 240 euro te geven. Dit bedrag ligt op ruim 80% van het Poolse nettominimummaandloon (!). Dierenwelzijn is in Polen geen issue. Integendeel, de productie van bijvoorbeeld pelsdieren wordt er toegejuicht. Met betrekking tot milieu wordt zo veel mogelijk aan de EU-eisen voldaan, meer ambitie kent het Poolse beleid niet.

3.4 Thema's

Discussies met experts, inclusief het secretariaat van de werkgroep, en de beschikbare informatie zijn uitgemond in elf thema's die, vanwege hun (vermeende) belang op de concurrentiepositie respectievelijk het speelveld, nader geanalyseerd worden.

(H4) GLB-bedrijfstoeslagen
Het GLB zorgt voor een grote stroom belastinggeld die via 'Brussel' bij de landbouwers terechtkomt. Hoewel het verdelingsmechanisme in algemene zin voor alle lidstaten hetzelfde is, is er ruimte voor enige eigen accenten. Mede daarom kunnen de uitkomsten (de steunbedragen per bedrijf en agrarische bedrijfstak) in de verschillende lidstaten uiteenlopen.

(H5) GLB-plattelandsbeleid
Het plattelandsbeleid raakt de landbouw, soms direct en soms meer indirect. Een deel van de gelden is afkomstig uit 'Brussel'; een deel komt rechtstreeks (via cofinanciering) van de lidstaten. Ook hier geldt dat, onder andere gezien de relatieve omvang van de bedragen, de speelveldeffecten uiteenlopen.

(H6) Gemeenschappelijk visserijbeleid
Het visserijbeleid is grotendeels communautair beleid. Vanwege de verschillen in vlootsamenstelling en de uiteenlopende manier waarop in de lidstaten het beleid wordt vormgegeven, zijn de gevolgen voor het speelveld echter niet voor iedere lidstaat identiek.

(H7) Milieubeleid
Ook voor milieubeleid geldt dat de doelstellingen vooral op EU-niveau geformuleerd worden. Echter, lidstaten kunnen besluiten om een stringenter beleid te voeren.

(H8) Dierenwelzijn
Het dierenwelzijnsbeleid komt weliswaar in grote lijnen op EU-niveau tot stand, maar in de praktijk bestaan er verschillen tussen lidstaten. Dit komt deels omdat niet iedere lidstaat zich aan de EU-regels houdt; en deels omdat sommige lidstaten verder gaan dan geëist.[2]

(H9) Kennis en ontwikkeling
Iedere lidstaat voert zijn eigen kennis en ontwikkelingsbeleid. Deels wordt dit gefinancierd door de overheid, deels door het bedrijfsleven. Het effect op de concurrentiepositie (de helling van het speelveld) wordt vooral zichtbaar op de lange termijn.

[2] Een voorbeeld hiervan is het nertsenbeleid in Nederland. Het Nederlands beleid, een verbod, is een vorm van het extreem ongelijk maken van het speelveld. Als gevolg hiervan zal de productie geheel uit Nederland verdwijnen. Aangezien de mondiale vraag naar nertsen hierdoor niet of nauwelijks wordt beïnvloed en het welzijnsbeleid voor nertsen in Nederland relatief hoog is, is dit een voorbeeld van een 'verlies-verlies'-beleid.

(H10) Energie

Met name voor de glastuinbouw, is de prijs van energie een belangrijk element van de kostprijs. Door het opleggen van heffingen, accijnzen, het verlenen van vrijstellingen en dergelijke wordt de prijs voor de producent voor een deel op nationaal niveau bepaald.

(H11) Btw

De btw-tarieven verschillen per land. Ze zijn van invloed op de vraag; op de concurrentie tussen agroproducten en niet-agroproducten.

(H12) Inkomstenbelasting

De marginale tarieven voor de inkomstenbelasting en de grenzen waarvoor ze gelden lopen sterk uiteen tussen de lidstaten. Bij gelijke afzetprijzen (eenheid van markten) zijn, ceteris paribus, de netto-inkomens dus ook verschillend. En daarmee de ruimte voor het doen van investeringen.

(H13) Bedrijfsovername

De fiscale behandeling van bedrijfsovernames of de aan- en verkoop of het bezit van landbouwgrond is niet identiek in de lidstaten. Juist omdat hier vaak grote bedragen mee gemoeid zijn, kunnen er effecten op de concurrentiepositie zijn.

(H14) Handelsbevordering

De spelregels voor de handel zijn vastgelegd in internationale afspraken (EU, WTO). De afspraken laten enige ruimte voor nationale overheden om zich met de internationale handel te bemoeien. Die bemoeienis is naar haar aard discriminatoir, dat wil zeggen: de steun is uitsluitend op de producten uit eigen land gericht. Dit maakt de vraag naar de concurrentie-effecten relevant.

In de volgende elf hoofdstukken worden de thema's nader uitgewerkt voor Nederland en de vijf referentielanden.

4 GLB-bedrijfstoeslagen

4.1 Inleiding

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU kent, enigszins geschematiseerd, twee pijlers. De eerste pijler is direct gericht op de prijs- en inkomensontwikkeling van de landbouw; de tweede pijler richt zich op de ontwikkeling van het platteland. Het plattelandsbeleid wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. Dit hoofdstuk is gewijd aan de bedrijfstoeslagregeling.

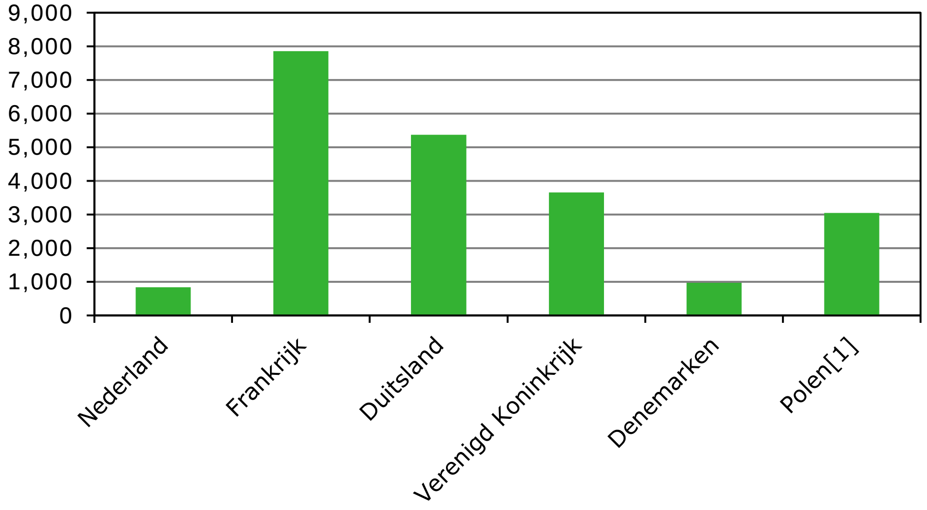
Het gemeenschappelijke karakter van het EU-landbouwbeleid is mede ingegeven door een streven naar eenheid van markten. Tot voor een aantal jaren was het markt- en prijsbeleid, dat vooral de vorm had van productgebonden steun, de kern van dit beleid. De steunmaatregelen verschilden weliswaar per product maar niet (of nauwelijks) tussen de landen: dus de garantieprijs voor graan in Italië was in principe[3] dezelfde als de garantieprijs voor graan in Nederland. Verschillen in af-boerderijprijzen van een landbouwproduct zijn bij een volledig geïntegreerde markt, in beginsel, een weerspiegeling van verschillen in kosten van handel- en transport (Folmer *et al.*, 1995, p. 18). *Grosso modo* is er dan sprake van een gelijk speelveld, althans binnen de EU. Die gelijkheid gold namelijk niet ten opzichte van productie buiten de EU die door de EU-steun bewust op achterstand werd geplaatst. Dit was dan ook een belangrijke klacht uit zogeheten ‘derde landen’.

4.2 Van prijsbeleid naar hectaretoeslagen

De afgelopen decennia is het beleid drastisch veranderd. De productgebonden steun is stap voor stap omgezet in aan de historische productie gekoppelde toeslagen. Eerst per bedrijf en momenteel steeds meer per hectare. Het uiteindelijke doel is om per land of regio tot een gelijke toeslag per hectare te komen. Wat voor speelveldconclusies mogen we uit een situatie met (uiteenlopende) hectare-toeslagen trekken?

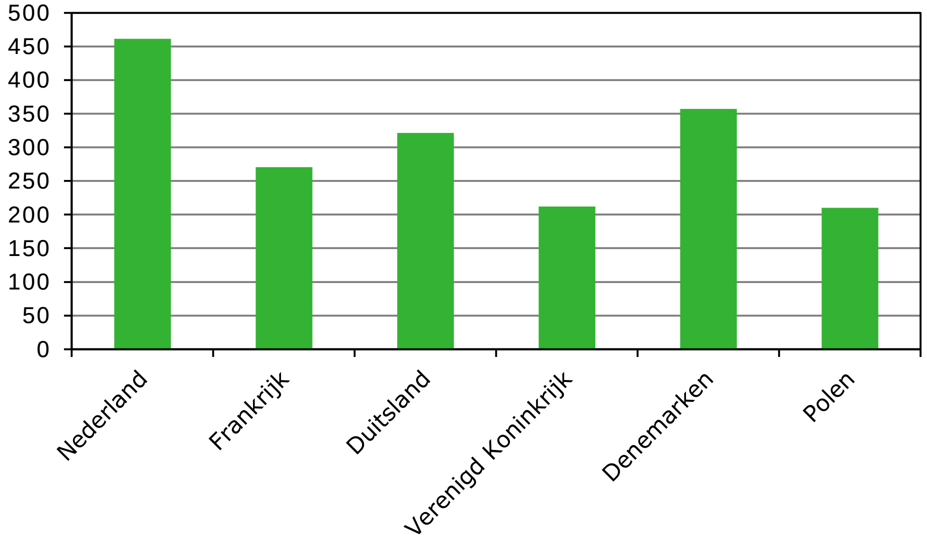
Voor de beantwoording van die vraag zijn drie aspecten bekeken. Figuur 4.1 laat de absolute bedragen aan toeslagen per land zien. In de Figuren 4.2 en 4.3 zijn de bedragen uitgedrukt in euro’s per hectare resp. in een percentage van de brutoproductiewaarde. In alle gevallen hebben de uitkomsten betrekking op het jaar 2012; alleen daarom al zijn ze vooral indicatief bedoeld.

3 Onder andere als gevolg van monetair compenserende bedragen kwamen er in de praktijk toch aanzienlijke prijsverschillen voor eenzelfde product voor.



Figuur 4.1 *Bedrijfstoeslagen in mln. euro, 2012.*
[1] Voor Polen is het totale bedrag aan toegestane EU-subsidies vermeld. Het grootste deel van de beschikbare gelden voor plattelandssteun komt als hectaresteun bij de bedrijven terecht.
Bron: Europese Commissie.

Figuur 4.1 laat grote verschillen zien, variërend van minder dan 1miljard euro voor Nederland tot bijna 8 mld. euro voor Frankrijk. De achtergrond van die verschillen heeft boven alles te maken met de verschillen in omvang van de oorspronkelijke productgebonden steun; voor Polen spelen ook overgangsmaatregelen bij toetreding een belangrijke rol. De bedragen op zich zeggen natuurlijk niet zoveel. Daarom zijn ze in Figuur 4.2 uitgedrukt in een bedrag per hectare.



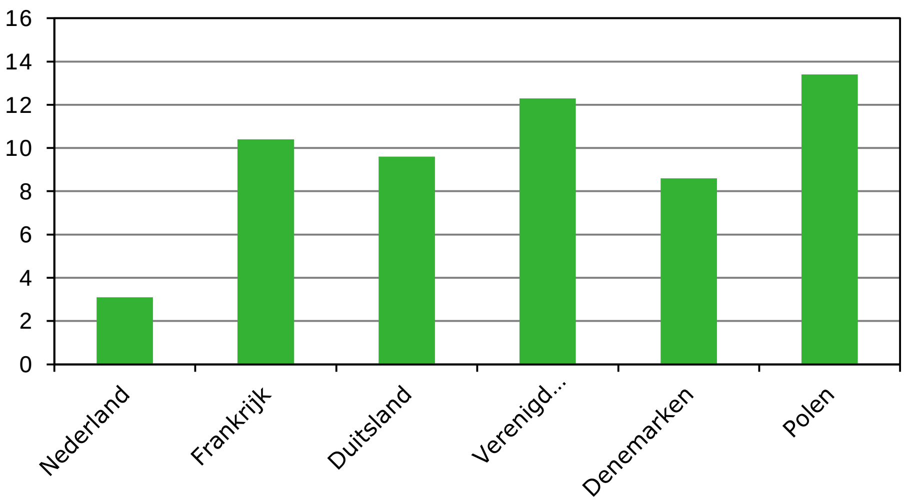
Figuur 4.2 *Bedrijfstoeslagen in euro per hectare, 2012.*
Bron: Europese Commissie.

In Figuur 4.2 zijn de bedragen uit Figuur 4.1 gedeeld door het aantal hectare agrarische cultuurgrond in het betreffende land. Weliswaar krijgt momenteel nog niet iedere hectare in een lidstaat dit bedrag, maar de ontwikkeling gaat in die richting. Een nuance waarvan is afgezien, is dat er binnen landen discriminatie tussen regio’s plaatsvindt. Voor de wat algemene discussie in dit hoofdstuk is dit echter niet zo belangrijk.

Uitgedrukt per hectare ontvangen Nederlandse boeren de meeste steun en de boeren in Polen en het Verenigd Koninkrijk de minste. De verschillen weerspiegelen vooral de verschillen in productie-intensiteit van de producten die eertijds productgebonden steun ontvingen. Bijvoorbeeld: de graanopbrengsten per hectare in Nederland lagen in de jaren negentig ongeveer 1 ton boven die in Frankrijk. Ook de samenstelling van de (historische) productie is deels verantwoordelijk voor de verschillen in toeslagen.

Betekenen de hogere toeslagen voor Nederland nu dat de helling van het agrarisch speelveld binnen Europe ten gunste van Nederland is gericht? Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Omdat de toeslagen niet gekoppeld zijn aan de omvang van de productie maar aan het productiemiddel grond, 'vertalen' ze zich in de praktijk in een stijging van de grondprijs. De mate waarin de grondprijs als gevolg van de toeslagen wordt ondersteund, hangt onder andere af van de rentevoet en de verwachte stabiliteit van de toeslagen. Als, bij voorbeeld, verwacht mag worden dat de toeslagen tot in alle eeuwigheid blijven bestaan dan zal het effect op de grondprijs bij een huidige en verwachte rentevoet van 4% in Nederland 11.535 euro bedragen en in Frankrijk 6.770 euro. De investeringskosten voor een toetreder in Nederland zijn dan navenant hoger. Omdat de kans dat de toeslagen door de tijd zullen dalen groter is dan dat ze zullen stijgen, is het grondprijseffect vermoedelijk minder groot.

Een effect van de toeslagen in laagproductieve landbouwgebieden is dat grond die bij afwezigheid van toeslagen uit productie zou worden genomen (definitieve braak), langer in productie blijft. In Nederland is dit eigenlijk niet aan de orde, gelet op het bescheiden aandeel van de steun in de productiewaarde. In de meeste andere EU-lidstaten vermoedelijk wel. Een heel ruwe indicatie hiervan geeft Figuur 4.3 waar de hectaresteun uitgedrukt is in een percentage van de brutoproductiewaarde. Juister zou zijn om de bedrijfstoeslagen in een percentage van de brutoproductiewaarde van de grondgebonden landbouw uit te drukken. Voor alle landen zou dit in een hoger percentage uitmonden. Vanwege het grote belang van de niet- (of nauwelijks) grondgebonden landbouw in Nederland, zou het percentage in Nederland vermoedelijk het meest omhoog gaan, maar nog altijd het laagst zijn van de zes landen in de figuur.



Figuur 4.3 *Bedrijfstoeslagen als percentage van de brutoproductiewaarde van de landbouw, 2012.*
Bron: Europese Commissie.

De figuur laat zien dat de Nederlandse landbouw, met 3% steun, veel minder dan de andere landen afhankelijk is van subsidies in de vorm van bedrijfs- en hectaretoeslagen. Met enige slagen om de arm kan worden gesteld dat, indien de toeslagen zouden worden afgeschaft, vooral delen van de productie in landen buiten Nederland zouden wegvallen. De toeslagen houden dus vooral in lidstaten buiten Nederland productiefactoren in de landbouw die er zonder de toeslagen uit zouden vertrekken. Hierbij

moet één kanttekening worden geplaatst. Indien de productiedaling waartoe de afschaffing van de toeslagen zou leiden, substantiële vormen aan zou nemen, dan zouden de prijzen van de grondgebonden producten (als reactie) vermoedelijk snel gaan stijgen. Bijgevolg zou weer enige compensatie optreden. Het uittredingseffect is dus kleiner dan de figuur mogelijk suggereert.

Ook de fiscale behandeling werkt niet in het voordeel van de Nederlandse landbouw. In de meeste Europese landen worden belasting en sociale premies betaald over de ontvangen EU-subsidies. Net als Nederland, beschouwen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk de directe inkomenssteun als belastbaar inkomen. In Frankrijk en Duitsland gelden forfaitaire berekeningen van het fiscale inkomen op basis van normen per hectare. Die zorgen ervoor dat de subsidies niet geheel worden belast. Aangezien de inkomenstoeslagen ontkoppeld zijn van de productie, kunnen ze niet in de normen worden opgenomen. Ook in Polen wordt nauwelijks belasting betaald over de subsidies omdat de meeste boeren slechts een grondbelasting betalen. Belgische agrariërs kunnen een speciaal tarief van 16,5% kiezen indien dit gunstiger is dan het normale regime.

4.3 Gevolgen voor het speelveld

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het EU-hectaretoeslagenmodel in ‘speelveldtermen’, per saldo, eerder ten nadele dan ten voordele van de Nederlandse landbouw werkt. Een stilzwijgende veronderstelling, die niet verder is uitgewerkt, is dat de vergroeningsvoorwaarden en andere toeslagbeperkingen, tussen de lidstaten niet al te zeer uiteenlopen. Naarmate dit wel het geval is, nemen de speelveldeffecten grosso modo toe ten gunste van de lidstaten die de minst strikte invulling aan die additionele eisen stellen (en omgekeerd). Misschien ten overvloede: deze conclusie geldt alleen met betrekking tot de concurrentieverhoudingen binnen de EU-lidstaten. Voor het mondiale speelveld betekent de transitie van productgebonden steun via de bedrijfstoeslagen naar hectaretoeslagen dat het speelveld tussen de EU en de meeste derde landen beduidend vlakker wordt.

5 GLB-plattelandsbeleid

5.1 Inleiding

De tweede pijler van het GLB, het EU-plattelandsbeleid, is geleidelijk ontstaan uit het EU-landbouwstructuurbeleid, dat was gericht op de verbetering en modernisering van de landbouwstructuur. Het EU-plattelandsbeleid is echter breder dan het landbouwstructuurbeleid. Het gaat ook over het beheer van natuurlijke hulpbronnen op het platteland en de economische diversificatie van plattelandsgemeenschappen (EC, 2006).

In het EU-plattelandsbeleid wordt met zevenjarige programmeringsperioden gewerkt. Voor elke periode worden de beleidsdoelen (opnieuw) vastgesteld en indien nodig aangepast aan actuele ontwikkelingen of beleidswensen. In de programmeringsperiode 2007-2013 werden in het EU-plattelandsbeleid vier assen onderscheiden (EC, 2006):

1. verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw;
2. steunverlening voor landbeheer en verbetering van het milieu;
3. verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van de diversificatie van de economische bedrijvigheid; en
4. de LEADER-aanpak om plattelandsactoren te helpen het ontwikkelingspotentieel van hun gebied te versterken.

Binnen elke as konden lidstaten zelf kiezen welke maatregelen ze uit het menu van plattelandsmaatregelen wilden toepassen (Verordening EG/1698/2005).

In de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 zijn de beleidsmaatregelen gegroepeerd in zes prioriteiten (EC, 2011):

a. het stimuleren van kennisoverdracht en innovatie;
b. het versterken van het concurrentievermogen;
c. het stimuleren van de organisatie van de voedselketen en van risicobeheer;
d. het beschermen van ecosystemen die van de land- en bosbouw afhankelijk zijn;
e. het bevorderen van een duurzaam grondstofgebruik en CO_2-reductie;
f. het bevorderen van sociale insluiting, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden.

Deze prioriteiten zijn min of meer gelijk aan de vier assen uit de periode 2007-2013. Om deze prioriteiten te realiseren, kunnen lidstaten een keuze maken uit een menu van 17 maatregelen. In dit menu keren de maatregelen van de programmeringsperiode 2007-2013 terug, aangevuld met een nieuwe maatregel inzake risicobeheer. In het kader van deze maatregel kunnen agrarische ondernemers een onderling fonds opzetten om zich te verzekeren tegen de gevolgen van plant- en dierziekten, milieucalamiteiten, en tegen inkomensschommelingen door verstoringen op de markt en extreme weersomstandigheden.

De maatregelen gericht op een versterking van het concurrentievermogen hebben direct gevolgen voor de relatieve hellingen van de speelvelden van de lidstaten. Het effect van de meeste andere maatregelen is meestal indirect en soms in het geheel niet aanwezig.

5.2 Financiering

Het EU-plattelandsbeleid wordt deels met EU- en deels (via contrafinanciering) met nationale middelen gefinancierd. Voor een aantal maatregelen is bovendien private financiering vereist. De EU-middelen zijn afkomstig uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). De nationale

cofinanciering bedraagt doorgaans 50%, maar kan in een aantal gevallen - als daar overeenstemming tussen de EU en de lidstaat over bestaat - worden opgehoogd tot 75%. In gebieden met een inkomen per hoofd dat lager ligt dan 75% van het EU-gemiddelde geldt een afwijkende regeling. Daar bedraagt de EU-cofinanciering op 75-90%.

Aandeel eerste en tweede pijler in GLB-budget verschilt tussen lidstaten
Het EU-budget dat lidstaten ontvangen voor de tweede pijler, verschilt net als dat voor de eerste pijler nogal tussen lidstaten. Voor de EU15-lidstaten is de omvang van het EU-budget van de eerste en tweede pijler vooral bepaald door de omvang van de uitgaven voor het markt- en prijsbeleid en het landbouwstructuurbeleid in de jaren negentig.

Voor de nieuwe lidstaten vormde de omvang van de landbouwproductie de basis voor de toewijzing van een budget voor de eerste pijler. Voor het bepalen van het budget voor de tweede pijler is er in de nieuwe lidstaten een analyse gemaakt aan de hand van sociaaleconomische indicatoren zoals het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid, bevolkingsdichtheid, landbouwproductiviteit per hectare en per arbeider, grootte van de landbouwbedrijven, inkomen per arbeidskracht in de landbouw en dergelijke. Op basis hiervan zijn de budgetten voor de tweede pijler vastgesteld. De aandelen van de eerste en tweede pijler in het totale GLB-budget tussen de oude en de nieuwe lidstaten lopen sterk uiteen (Tabel 5.1). Maar ook binnen de EU 15-lidstaten laten deze aandelen verschillen zien: variërend 7% respectievelijk 93% in Denemarken tot 18% respectievelijk 82% in Duitsland. Het relatief hoge aandeel tweede pijlerbudget in Duitsland heeft nog te maken met de aansluiting van de Oost-Duitse deelstaten.

Tabel 5.1
EU-budget (mln. euro) voor het GLB per lidstaat, 2007-2013.

	GLB-budget	Waarvan:		Aandeel in het GLB-budget (%)	
		Eerste Pijler 1)	Tweede Pijler 2)	Eerste Pijler	Tweede Pijler
Nederland	6.539	5.946	593	91	9
Denemarken	7.779	7.201	578	93	7
Duitsland	49.018	40.307	8.711	82	18
Frankrijk	65.342	58.423	6.919	89	11
VK	32.248	27.827	4.421	86	14
EU-15	300.822	246.242	54.580	82	18
Polen	27.165	15.039	12.126	55	45
EU-12	74.481	39.982	34.499	54	46
EU-27	375.302	286.224	89.078	76	24

1) Alleen directe betalingen; de (vrij beperkte) uitgaven voor exportrestituties en marktinterventies zijn niet meegenomen; 2) ELFPO-budget.
Bron: Data voor eerste pijler uit Council Regulation 1782/2003 (consolidated version - 5 augustus 2006) en Agra Europe (2007), 'Threat of SFP cuts rises as NMS accede', Agra Europe Weekly, 12 januari 2007; data voor de tweede pijler (inclusief ophoging door Health Check en Europees Herstelplan) uit de herziene versies van het Rural Development Plan (RDP) in 2009/2010; bewerking LEI.

Publiek budget klein als % van de landbouwproductiewaarde
In absolute zin zijn er aanzienlijke bedragen in het geding. Maar omgerekend per jaar en gerelateerd aan de bruto productiewaarde in de landbouw zijn de budgetten van de tweede pijler tamelijk bescheiden (zie Tabel 5.2). Van de referentielanden vormt Polen een uitzondering. Daar ligt de omgerekende jaarlijkse steun ruim boven de 10%. In Nederland overstijgt de tweede pijler steun nauwelijks de 1% per jaar.

Tabel 5.2

Totale publieke financiering van het EU-plattelandsbeleid[1)] gerelateerd aan brutoproductiewaarde in de landbouw en het landbouwareaal, 2012.

Land	Totaal publieke financiering tweede pijler-budget 2007-2013, per jaar (mln. euro)	Als aandeel van de brutoproductiewaarde (%)	Per hectare landbouwareaal (euro)
Nederland	283	1,1	157
Frankrijk	1.964	2,6	68
Duitsland	2.133	3,8	128
Verenigd Koninkrijk	1.199	4,0	70
Denemarken	119	1,1	44
Polen	2.460	11,8	170

1) De publieke financiering bestaat uit het ELFPO-budget, nationale cofinanciering en aanvullende nationale financiering van de tweede pijler. Deze laatste financieringsvorm kunnen lidstaten facultatief geven. Voor Duitsland is de aanvullende nationale financiering geschat op circa 280 mln. euro. Denemarken en Polen geven geen additionele nationale financiering.

Bron: Rural Development Plan (RDP) in 2009/2010, bewerking LEI.

Lidstaten waren verplicht om beleid in alle vier de assen van het EU-plattelandsbeleid te implementeren. Vanaf 2014 geldt die verplichting voor de zes prioriteiten. Het budget behoeft echter niet gelijkelijk over de aandachtspunten (assen/prioriteiten) te worden verdeeld.

Het zwaartepunt van de uitgaven voor de tweede pijler van het GLB lag de afgelopen zeven jaar in Denemarken, Duitsland, Frankrijk en vooral in het VK bij as 2-maatregelen. Op maatregelen dus die gericht zijn op agrarisch natuur- en landschapsbeheer en milieu (Tabel 5.3). In Polen en Nederland werd het merendeel van het ELFPO-budget besteed aan as 1-maatregelen, gericht op investeringen in de modernisering van de landbouwstructuur. Gelet op de onderontwikkelde staat van de landbouw in Polen, ligt deze inzet in dat land voor de hand. De bestedingen aan as 3 en 4, die gericht zijn op de wat bredere plattelandsontwikkeling buiten de landbouwsector, lagen in Nederland, Duitsland, en Polen lagen in de afgelopen zeven jaar op een hoger niveau (25-34%) dan die in Denemarken, Frankrijk en het VK (12-18%). In geen enkele as was de steun uit het ELFPO-budget direct aan de omvang van de productie gekoppeld. Verwacht wordt dat de beleidsaccenten in de komende zevenjaarsperiode niet veel anders zal zijn dan in de afgelopen jaren.

Tabel 5.3

Verdeling ELFPO-budget over de vier assen (%), 2007-2013.

	ELFPO-budget (mln. euro)	As 1 Concurrentie-positie	As 2 Landbeheer en milieu	As 3 Economische diversificatie / leefbaarheid	As 4 1) LEADER
Nederland	593	34	31	25	9
Frankrijk	6.919	33	55	7	5
Duitsland	8.711	25	44	24	6
VK	4.421	11	75	6	8
Denemarken	578	23	56	7	11
Polen	12.126	42	32	20	5

1) Percentages tellen niet op tot 100% omdat een klein deel van het budget wordt gebruikt voor de zogenoemde technische bijstand.

Bron: EC (2012), Rural development in the EU; Statistical and Economic Information report; Brussel, DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

5.3 Speelveldeffect per as

In hoeverre heeft het plattelandsbeleid effect op de helling van het speelveld? Zien we naar de afgelopen zevenjaarsperiode dan kan daarover het volgende worden gezegd:

As 1: bevorderen van de concurrentiepositie van de land- en bosbouwsector

As 1 bevat maatregelen zoals investeringssubsidies voor modernisering en verduurzaming van landbouwbedrijven, onderwijs en voorlichting, subsidies voor verbetering van de afzet- en verwerkingsmogelijkheden voor landbouwproducten, steun bij het opzetten van producentengroeperingen en

het ontwikkelen van kwaliteitsproducten. Ze zijn allemaal gericht op een efficiënte en duurzame landbouwproductie, waarbij boeren een redelijk inkomen kunnen halen. In termen van Hoofdstuk 2 'uitkomstgericht' (definitie 2, Hoofdstuk 2). Echter, gezien de bescheiden omvang ervan in de rijke referentielanden enerzijds en de achtergestelde positie van de landbouw in de nieuwe lidstaten anderzijds, roepen deze maatregelen in de praktijk nauwelijks weerstand op.

As 2: agrarisch landschaps- en natuurbeheer en milieu
Deze as bestaat voornamelijk uit subsidies voor agrarisch landschaps- en natuurbeheer, inkomenssteun voor boeren in berggebieden en andere gebieden met natuurlijke handicaps, dierenwelzijnsbetalingen, Natura 2000-betalingen en subsidies voor investeringen in landschapselementen. Binnen deze groep heeft de inkomenssteun voor boeren in berggebieden en andere gebieden met natuurlijke handicaps een ander karakter dan de overige maatregelen. Deze inkomenssteun aan boeren is bedoeld om de hogere productiekosten van boeren, die ontstaan door moeilijke productieomstandigheden in probleemgebieden, te compenseren. Op die manier wordt gehoopt om de landbouwgrond in deze gebieden in gebruik te houden. De omvang van de landbouwproductie in de probleemgebieden is marginaal en beloopt slechts een paar procent van die in de EU 27. In de praktijk speelt deze inkomenssteun in de discussie over een gelijk speelveld daarom geen rol. De compensaties die boeren ontvangen zijn maximaal 250 euro per hectare en de beperkte omvang van de actuele en potentiële landbouwproductie in de probleemgebieden wordt door boeren buiten de probleemgebieden niet beschouwd als een bedreiging voor hun eigen positie. De betalingen voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en Natura 2000-gebieden en de investeringssteun in landschapselementen betreffen betalingen voor publieke diensten. Als zodanig beïnvloeden ze het speelveld niet.

As 3 en 4: leefkwaliteit op het platteland, economische diversificatie en LEADER
De maatregelen in deze assen hebben betrekking op de bredere plattelandsontwikkeling en niet op de landbouwsector. Het gaat bijvoorbeeld om diversificatie van werkgelegenheid op het platteland, dorpsvernieuwing, verbetering van de toeristische infrastructuur, het conserveren van cultureel erfgoed, maatregelen om de capaciteit van de rurale actoren te versterken en een territoriale ontwikkelingsstrategie voor plattelandsgebieden te ontwikkelen en te implementeren. Dergelijke maatregelen tasten het gelijke speelveld in de landbouw niet aan.

5.4 Conclusies

Het publieke budget voor het EU-plattelandsbeleid is in de referentielanden bescheiden ten opzichte van het budget voor de eerste pijler van het GLB en de brutoproductiewaarde van de landbouw. Polen (en andere nieuwe lidstaten) vormt hierop een uitzondering; daar zijn beide budgetten bijna even groot. Het EU-plattelandsbeleid is vooral gericht op de financiering van publieke diensten en de ontwikkeling van de bredere plattelandseconomie. Slechts een beperkt deel van het budget wordt aangewend ten behoeve van maatregelen die een direct effect hebben op de agrarische productie. Het gaat dan vooral om steunmaatregelen die de concurrentiepositie van de land- en bosbouwsector verbeteren en de directe inkomenssteun aan boeren in berggebieden en andere probleemgebieden. Vanwege de geringe omvang van de bedragen hiervoor in de rijke referentielanden, de achtergestelde positie van de landbouw in de nieuwe lidstaten en de gering (potentiële) landbouwproductie in de probleemgebieden, roepen deze maatregelen in de praktijk nauwelijks weerstanden op. Ook gezien door de 'bril' van de theoretische beschouwing in Hoofdstuk 2 lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het EU-plattelandsbeleid weliswaar van invloed is op de helling van het speelveld, maar dat de effecten *grosso modo* bescheiden zijn.

6 Gemeenschappelijk visserijbeleid

6.1 Inleiding

De Nederlandse visserijsector is sterk internationaal georiënteerd: er wordt in internationale wateren gevist, een groot aantal Nederlandse ondernemers is eigenaar van buitenlandse schepen en vist “onder andere vlag”, en meer dan 75% van de door de Nederlandse visserij gevangen vis wordt geëxporteerd naar het buitenland. Ook is Nederland een grote importeur van visproducten. De internationale oriëntatie impliceert dat de prijsstelling van de vis, gevangen door Nederlandse vissers, op internationale markten tot stand komt. De link met de internationale visserijsector heeft dus grote invloed op de economische prestaties van de Nederlandse sector. Je zou kunnen stellen dat (een deel van) de Nederlandse visserijsector een *first mover*-positie heeft binnen de Europese visserijsector. Het voor de Nederlandse visserij relevante beleid wordt voornamelijk in EU-verband vormgegeven.

6.2 Regelgeving

Gemeenschappelijk Visserijbeleid
Het EU-beleid is gericht op een verantwoord beheer van de visbestanden met als doel gezond voedsel te produceren en welvaart te creëren in de vorm van economische toegevoegde waarde en lokale werkgelegenheid. Belangrijke onderdelen van het beleid zijn de beperking van de aangelande hoeveelheid vis, in combinatie met technische maatregelen (als maaswijdte en vistuigbeperkingen) en de beperkingen van de visserij-inspanning. De lidstaten zelf zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid.

Het beleid en de uitvoering worden op EU-niveau tot op grote detail uitgewerkt (een van de grootste kritiekpunten op het Europese visserijbeleid) waarbij allerlei uitzonderingen en speciale clausules worden ingebracht. Dit wordt vaak gedaan in overleg tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Een voorbeeld is de omrekening van het maximaal toegestane aantal zeedagen in het kader van het langjarig Kabeljauw herstelplan. In dit plan worden de zeedagen per tuigcategorie beperkt, maar kunnen zeedagen van de ene categorie “geruild” worden met die van een andere tuigcategorie. De conversiefactoren die hierbij gebruikt zijn in sommige gevallen bepaald op basis van overleg tussen de Nederlandse overheid en de Europese Commissie. De afgelopen jaren vielen deze verhoudingen overigens goed uit voor de Nederlandse sector.

Over het algemeen worden uitzonderingen op de wetgeving getoetst door een onafhankelijke wetenschappelijke commissie (STECF) zoals de uitzonderingen voor zeedagenbeperkingen voor het Kabeljauw herstelplan. In sommige gevallen blijft zo’n toetsing echter achterwege en is de uitkomst vooral afhankelijk van het politieke draagvlak. Een recent voorbeeld van een politiek compromis over visserijbeleid dat minder goed uitpakte voor de Nederlandse visserijsector, is de uitbereiding van de ontheffing op het verbod van de pulsvisserij. In een vergadering van de Europese Raad van ministers is een voorstel van Nederland om dit innovatieve en duurzame tuig op grotere schaal toe te staan niet overgenomen. Dit brengt een groot aantal ondernemingen mogelijk in financiële problemen (http://www.visned.nl/nl/nieuws/item/id/7152/overleg-met-staatssecretaris-dijksma-over-puls-dossier).

Nationale implementatie
Het grootste verschil in de nationale implementatie van de Europese visserijregelgeving zijn de regels rond de toedeling van vangstrechten aan individuele vissers. In sommige landen, zoals Frankrijk en Polen worden die rechten niet aan individuen toegewezen. In Nederland is een systeem van Individueel Overdraagbare Visrechten (ITQ’s) opgezet. Het Nederlandse systeem van ITQ’s biedt ondernemers zeer veel vrijheid om rechten te verhandelen en te (ver)huren en af te stemmen op de

vangstsamenstelling. Dit systeem heeft overigens ook zijn nadelen; doordat de vangstrechten een eigen waarde vertegenwoordigen, werkt dit kostenverhogend voor de sector. Ook niet (meer) actieve vissers kunnen quota blijven bezitten en deze verhuren waardoor er kapitaal naar buiten de sector vloeit. Daarnaast zijn de kosten voor aanschaf van ITQ's een belemmering voor nieuwkomers in de sector (Salz 2011).

Binnen het Nederlandse visserijbeleid is een grote mate van privaat publieke samenwerking door middel van het co-managementsysteem van Producenten Organisaties (PO's). Binnen deze PO's worden afspraken gemaakt die de uitvoering en naleving van het visserijbeleid verbeteren, maar die bovenwettelijk zijn en de vrijheid van de visserijondernemers beperken. Voorbeelden hiervan zijn:

- de veilplicht, ofwel de verplichting om gequoteerde vis via de afslagen te verkopen
- het verbod om op zaterdag/zondag te vissen in de garnalenvisserij (weekendverbod).

In het verleden (2003) zijn pogingen gedaan om ook afspraken te maken over vangstbeperking en inzetbeperking met andere Europese PO's om zodoende een level playing field te creëren. Deze afspraken waren echter niet mogelijk vanwege de Europese mededingingsregelgeving. Er zijn in dat kader zelfs rechtszaken geweest en boetes opgelegd in vooral de garnalenvisserij en handel en verwerking (http://www.visserijnieuws.nl/nieuws/5133-garnalen-pos-te-zwaar-beboet.html).
Naast deze belangrijke verschillen zijn er ook nog wat specifieke verschillen en nationale beperkingen in het Nederlandse visserijbeleid, boven op het Europese beleid:

- Voor Nederlandse schepen voor minder dan 10 meter geldt een verplichting om een logboek bij te houden.
- Voor staandwant geldt alleen in Nederland:
  - maximum van 500 netten ofwel 25 km per vaartuig hebben,
  - ring om capaciteit (KW) vaartuigen onder 10 meter,
  - verplicht wegen aan boord dan wel in de afslag, ongeacht lengte van het vaartuig.
- Private controle motorvermogen: PO's controleren hun eigen leden op zegelplannen en laten testen uitvoeren om vermogen te bepalen.
- Regels met betrekking tot toegang tot gesloten gebieden: regels voor bijvoorbeeld N2000-gebieden en windmolenparken verschillen van land tot land en Nederlandse vissers worden op de "eigen" visgronden geconfronteerd met die regels.

Handhaving/controle
Controle van de visserijactiviteiten vindt plaats op land en op zee. Daarbij ligt de verantwoordelijk voor de uitvoering van de controle bij de lidstaat die het zeegebied controleert en van de havens waar de schepen hun vis aanlanden. Vanuit de EU zijn echter geen normen vastgesteld voor deze controles, waardoor verschillen zijn konden ontstaan en in het verleden zijn ook problemen met de controles gesignaleerd (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-481_nl.htm). Om de controles op zee beter af te stemmen is in 2005 het Europese Controle Agentschap opgericht. Uit de externe evaluatie van het agentschap (http://cfca.europa.eu/pages/docs/basic%20docs/5%20year%20independent%20external%20evaluation%20of%20EFCA.pdf) blijkt echter dat niet duidelijk is of deze organisatie ook concreet heeft bijgedragen aan een beter level playing field in controles op zee.

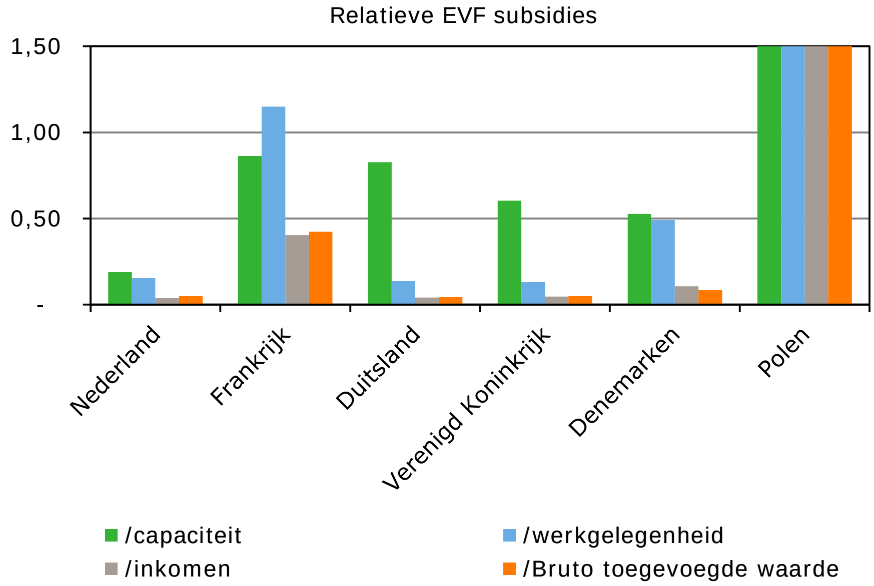
Subsidies
De meest directe indicatie van een level playing field zijn de subsidies die de afgelopen jaren in het kader van het Europees Visserij Fonds zijn uitgekeerd aan de visserijsectoren in de verschillende lidstaten. Tabel 6.1 laat de totale budgetten zien van de EVF-gelden over de periode 2007-2013.

Tabel 6.1
EVF-subsidies (miljoen euro) in de periode 2007-2013.

Land	Nederland	Frankrijk	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Polen
EVF-subsidies	49	216	156	138	134	734

Bron: Europese Commissie.

Uit de tabel blijkt dat de subsidie verstrekt aan de Nederlandse sector relatief laag is. Ook als de subsidie wordt uitgezet tegen de omvang van de visserijsector (Figuur 6.1) blijkt de hoeveelheid subsidie relatief laag. Vooral voor Polen is de subsidie hoger, maar dit zou verklaard kunnen worden vanuit een 'special and differential treatment', voor nieuw toegetreden EU-lidstaten. Ook voor de andere lidstaten liggen de subsidieniveaus over het algemeen echter hoger dan voor Nederland.



Figuur 6.1 *Indicatoren* voor de relatieve hoogte van subsidies uit het Europese Visserijfonds (EU-gemiddelde =1).*
**) Op basis van een vergelijking tussen de totale budgetten in het EVF (2007-2013) en de relatieve omvang van de visserijvloten op basis van capaciteit, werkgelegenheid, totaal inkomen en bruto toegevoegde waarde. De EVF subsidies zijn afkomstig van de Factsheet European fisheries fund (EC, 2007) de economische gegevens van het Annual economic report (STECF 2013).*
Hoewel het niet vaak voorkomt en het ook binnen de Europese kaders niet mag, spelen nationale subsidies soms nog een rol van betekenis. Zo werd in 2008 de Franse visserijsector gecompenseerd voor de hoge olieprijzen. Er zijn geen andere gevallen bekend van zulke nationale subsidies.

6.3 Een gelijk speelveld voor de visserij?

Het visserijbeleid wordt vooral op Europees niveau ontworpen. Omdat de uitvoering op lidstaatniveau plaatsvindt, hebben vissers in de lidstaten dikwijls met uiteenlopende regelgeving te maken. Die verschillen hebben effecten op het speelveld. De vraag in welke mate het speelveld van de EU-lidstaten ongelijk is, is echter niet eenvoudig te beantwoorden. Daarvoor zou een veel uitgebreidere analyse van de effecten van de verschillende maatregelen nodig zijn. De jaarlijkse subsidie die de Nederlandse visserij ontvangt is verhoudingsgewijs laag. Dit feit alleen is weliswaar indicatief maar onvoldoende om een algemenere 'speelveldconclusie' op te baseren.

Drie punten die in een uitgebreidere analyse in ieder geval aan de orde zouden moeten komen zijn:
1. de problemen van handhaving en controle;
2. het feit dat het gemeenschappelijk visserijbeleid dikwijls niet de uitkomst is van door de economische theorie geïnspireerde regelgeving, maar van gedetailleerde politieke onderhandelingen tussen de lidstaten;
3. de nationale invulling van het GVB en lokale vrijwillige beperkingen van vissersgroepen om een visvoorraad en visgebied te beschermen, terwijl andere vissers wel toegang kunnen hebben tot die gebieden.

7 Milieubeleid: mineralen en ammoniak

7.1 Inleiding

De grote lijnen van het landbouwmilieubeleid in de EU-lidstaten worden op communautair niveau vastgesteld, veelal in de vorm van richtlijnen. De individuele lidstaten hebben de plicht om de richtlijnen in nationale wetgeving om te zetten. Wel hebben ze daarbij enige ruimte om een 'eigen' invulling aan de richtlijnen te geven. De eigen ruimte betreft allereerst de precieze maatregelen die noodzakelijk geacht worden om de doeleinden van de richtlijnen te halen. Ook mogen lidstaten, voor de eigen landbouw, maatregelen vaststellen die verder gaan dan de op communautair niveau afgesproken doelen. In uitzonderlijke gevallen is ook het omgekeerde toegestaan. Indien aangetoond kan worden dat de economische kosten van het beleid in een wanverhouding staan tot de milieubaten, kan een gemotiveerd verzoek tot (tijdelijke) ontheffing worden ingediend.

Voor de Nederlandse landbouw zijn met betrekking tot de emissies van mineralen uit dierlijke mest en kunstmest vooral de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn van belang. Met betrekking tot de uitstoot van verzurende stoffen, waaronder ammoniak, heeft de National Emission Ceilings Richtlijn (NEC-richtlijn) grote gevolgen voor de sector.

7.2 Mineralen

De *Nitraatrichtlijn* schrijft voor dat de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater maximaal 50 mg/liter mag bedragen (EC, 2010). Van de toegediende stikstof die niet door het gewas wordt opgenomen, het zogeheten stikstofoverschot, spoelt een deel uit naar het grondwater. Vergeleken met andere EU-landen heeft Nederland een hoog stikstofoverschot per hectare. Toch realiseert Nederland voor een groot deel de doelen die de huidige Nitraatrichtlijn stelt de Europese Commissie (EC, 2013). Dat geldt echter (nog) niet voor de *Kaderrichtlijn Water* (KRW). De eisen aan de stikstof- en fosfaatnormen om aan de KRW te voldoen, zijn voor veel gebieden aanzienlijk scherper dan die van de Nitraatrichtlijn. Realisatie van de KRW-normen voor stikstof en fosfaat zal voorlopig ook niet plaatsvinden. Belangrijk is dat dit evenzeer geldt voor de meeste andere lidstaten.

Nederland heeft specifieke Natura 2000-gebieden aangewezen om te voldoen aan de internationale verdragen die betrekking hebben op de instandhouding van soorten en hun leefgebieden. Daarmee is de *Vogel- en Habitatrichtlijn* in nationale regelgeving opgenomen. Maatregelen om hieraan te voldoen zijn gericht op een extensivering van de landbouw, zoals een verlaging van de veedichtheid of een beperking van het bemestingsniveau. Het intensieve gebruik van bouw- en grasland blijkt een belangrijke oorzaak te zijn van achteruitgang van de biodiversiteit.

Belangrijke verschillen tussen de referentielanden

- Nederland bevindt zich door de hoge veedichtheid en het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee in een bijzondere positie. Voor bedrijven die willen uitbreiden is de verplichte aankoop van productierechten een kostenpost. Voor stoppende ondernemers is de waarde van productierechten een mogelijkheid voor warme afvloeiing. Wel verdwijnt daardoor kapitaal uit de agrosector. Varkens- en pluimveebedrijven moeten het grootste deel van de mestproductie afvoeren tegen relatief hoge kosten. Pluimveemest wordt grotendeels geëxporteerd naar Duitsland of verbrand in de BMC-fabriek te Moerdijk voor de productie van elektriciteit. De verlaging van de mestgebruiksnormen per hectare, die noodzakelijk is om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen, is in een aantal stappen uitgevoerd. In 2014 zijn de gebruiksnormen opnieuw verlaagd. Voor fosfaatverzadigde gronden gelden al langer strengere gebruiksnormen. In 2015 moet gemiddeld het niveau van evenwichtsbemesting zijn bereikt.

- Denemarken heeft al in de jaren tachtig een begin gemaakt met strengere milieuregelgeving ter bescherming van het water. De bedrijven zijn in 1985 grondgebonden gemaakt door een maximumgrens van twee diereenheden per hectare cultuurgrond. Bedrijven die derogatie (= een tijdelijke ontheffing van de doeleinden) krijgen, mogen een hoeveelheid dierlijke mest aanvoeren dat overeenkomt met 2,3 diereenheden per hectare. Er zijn recent nieuwe maatregelen voorgesteld. Voor de stikstof geldt nu een maximumgift tot 10%. In het nieuwe voorstel is dit verhoogd tot 15% onder het economisch optimum waardoor de opbrengsten iets lager zullen zijn. Om uitspoeling te voorkomen moet bemesting op minimaal 10 meter afstand van beken en meren plaatsvinden, de zogenaamde randzones. Voor 10 tot 14% van het landbouwareaal wordt de teelt van vanggewassen verplicht. Verder wordt een mestalarm verplicht gesteld op mestsilo's die op minder dan 100 meter afstand van water staan. Vanaf 2014 wordt ook een mestbarrière verplicht voor silo's vlak bij water.
- Ook Duitsland heeft al lange tijd een koppeling van het maximum aantal dieren aan de grond. De milieuwetgeving is vaak nader ingevuld door deelstaten en regio's. Duitsland heeft extra maatregelen boven de Nitraatrichtlijn door grenzen te stellen aan de maximale overschotten van stikstof per hectare, ook voor bedrijven die derogatie aanvragen. Vanaf 2011 zijn maximale overschotten van 60 kg stikstof en 20 kg fosfaat per hectare toegestaan. Bedrijven met derogatie mogen per hectare 230 kg stikstof uit dierlijke mest aanvoeren. De meeste bedrijven met derogatie liggen in gebieden met een hoge veedichtheid in de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Beieren. Vooralsnog heeft de EU in 2013 de nieuwe aanvraag voor derogatie in Duitsland afgewezen.
- In het verleden ging het Verenigd Koninkrijk soms verder in de normstelling voor het milieu dan EU-regels. De regering probeert dit vooroplopen te verminderen en een recente evaluatie (BIS, 2011) laat zien dat van vooroplopen nagenoeg geen sprake meer is.
- Frankrijk en Polen hebben geen bijzondere aanvullende maatregelen voor het mineralengebruik die verder gaan dan de Nitraatrichtlijn.

7.3 Ammoniak

In EU-verband is de National Emission Ceilings Richtlijn vastgesteld voor verzurende stoffen. Deze zogeheten *NEC-richtlijn* moet in de lidstaten de negatieve effecten op mens en milieu beperken van verzuring, ozon op leefniveau en eutrofiëring. Daartoe zijn nationale emissieplafonds vastgesteld voor zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO_x), niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS) en ammoniak (NH_3). De lidstaten bepalen zelf hoe ze aan deze doelstellingen voldoen.

De landbouw is verantwoordelijk voor een zeer groot deel van de verzurende emissie in de referentielanden. In Nederland was in 2010 108 mln. kg van de 126 mln. kg ammoniakemissie afkomstig uit de landbouw. In alle referentielanden is de ammoniakemissie gedaald sinds 1990, variërend van 6% in Frankrijk tot 65% in Nederland. Behalve de verkleining van de veestapel heeft vooral het verplicht emissiearm uitrijden van mest aan die afname bijgedragen. De laatste jaren speelt de opkomst van emissiearme stallen een belangrijke rol. Net als de meeste andere lidstaten voldoet Nederland momenteel aan de ammoniakdoelstelling. Polen zat er zelfs ruim 40% onder. Duitsland en Denemarken zijn uitzonderingen. In Duitsland ligt de ammoniakemissie iets boven de doelstelling. Maar vooral Denemarken, waar de emissie zo'n 10% boven het plafond ligt, zal nog grote inspanningen moeten leveren om de doelstelling te halen, ondanks de 34% daling die is gerealiseerd sinds 1990.

Belangrijke verschillen tussen de referentielanden

- In Denemarken moeten veebedrijven al sinds 1987 minimaal 9 maanden opslagcapaciteit hebben voor mest en mag geen dierlijke mest worden uitgereden tussen de oogst en 1 februari. Later zijn er eisen bijgekomen zoals de verplichting om mest met sleepslangen uit te rijden en het direct onderwerken van mest. De meeste maatregelen zijn bedoeld om mineralenverliezen te beperken, maar ze zijn, net als in andere landen, ook van invloed op de ammoniakemissie. Denemarken zal de ammoniakemissie sterker moeten verminderen om het ammoniakplafond te halen.

- In bepaalde deelstaten van Duitsland worden aanvullende eisen gesteld aan de vermindering van de emissie van ammoniak en fijn stof. Ook stellen deelstaten extra eisen aan de opslag van mest. Een uitrijverbod voor mest geldt tussen 1 november en 31 januari op bouwland en tussen 15 november en 31 januari op grasland. Natte mest en pluimveemest moeten onmiddellijk worden ondergewerkt op bouwland om ammoniakemissie te beperken. De term 'onmiddellijk' blijkt echter niet duidelijk omschreven te zijn en is in discussie vanwege te hoge uitstoot van ammoniak door de Duitse landbouw in het kader van de NEC-richtlijn. Sinds 2010 zijn sommige mestverspreiders niet meer toegestaan. In Duitsland moeten bedrijven voor minimaal 6 maanden mestopslagcapaciteit hebben.
- In Nederland moeten varkens- en pluimveebedrijven relatief hoge kosten maken voor investeringen in emissiearme stallen. Ammoniakemissie-arm aanwenden van mest is al vele jaren verplicht. Binnenkort worden daartoe ook strengere eisen gesteld zodat de uitstoot van fijnstof vermindert. Sinds begin 2012 moeten bedrijven voor minimaal 7 maanden opslagcapaciteit hebben voor dierlijke mest (was 6 maanden). De uitrijverboden gelden voor de perioden 1 augustus tot 1 februari op bouwland en grasland op zandgronden en löss; voor grasland op klei en veen geldt het uitrijverbod een maand later. Na het telen van maïs op zand- en lössgrond moet direct een vanggewas worden geteeld, dat niet voor 1 februari van het volgende jaar mag worden vernietigd.
- In het Verenigd Koninkrijk moeten bedrijven minimaal 6 maanden opslagcapaciteit hebben voor mest van varkens en pluimvee en 5 maanden voor overige dierlijke mest. Er zijn uitrijverboden voor dierlijke mest van 3 tot 5 maanden afhankelijk van de grondsoort. Er zijn, net als in veel andere landen, voorlichtingsprogramma's opgezet om de uitstoot van ammoniak te verminderen. Voor bedrijven met derogatie in Noord-Ierland geldt als extra regel dat fosfaatoverschot maximaal 10 kg per hectare mag zijn.

7.4 Milieubeleid en speelveld

Het milieubeleid in de referentielanden komt in grote lijnen op EU-niveau tot stand, maar in de praktijk bestaan er wel verschillen tussen de landen. Denemarken en Nederland lopen voorop met beleidsmaatregelen om de mineralenverliezen te beperken. Vooral Denemarken heeft op sommige punten regels ingevoerd die verder gaan dan de EU-regelgeving. Nederland spant zich het meest in om de emissie van ammoniak te verminderen. Dit om de huidige en toekomstige doelstelling van de NEC-richtlijn te halen.

Ondanks de verschillen in de precieze vormgeving van het beleid kan er *grosso modo* niet van een ongelijk speelveld in de referentielanden (en de andere EU-lidstaten) worden gesproken. Elke lidstaat heeft aan dezelfde richtlijnen te voldoen. Het feit dat sommige lidstaten met betrekking tot sommige onderdelen iets verder gaan dan noodzakelijk is een louter eigen afweging; blijkbaar wordt de milieuaantasting in de betreffende lidstaat anders gewaardeerd. Het ambitieniveau en de mate waarin de regeringen rekening houden met de landbouworganisaties en hun achterban een rol (Frankrijk) spelen hierbij zeker een rol. Opmerkelijk is dat in landen die al vroeg met milieubeleid zijn begonnen (Denemarken en Duitsland) langer wachten met de invoering van de strengere regels. Dat de landbouwers het meestal niet eens zijn met de uitkomst van de nationale afweging is begrijpelijk, maar dit heeft in principe weinig met de helling van het speelveld te maken (zie Hoofdstuk 2). Overigens is de huidige tendens dat lidstaten die de neiging hadden om strenger te zijn dan noodzakelijk om aan de EU-richtlijn te voldoen, daar enigszins op terug lijken te komen (zie antwoorden enquêtes).

Dat de Nederlandse landbouw zoveel meer kosten moet maken om aan de EU-milieurichtlijnen te voldoen dan de andere lidstaten heeft bovenal met de intensiteit van de landbouw in Nederland te maken. De richtlijnen zijn (meestal) in termen van oppervlakte-eenheid gedefinieerd. Dit betekent dat intensieve landbouwgebieden, *ceteris paribus*, zwaarder getroffen worden dan extensieve gebieden. Vanuit een welvaartsoogpunt kunnen hier wel kanttekeningen bij worden geplaatst. Indien het om lokale vervuilingen gaat, zou een lokale afweging van milieubaten en economische kosten meer voor de hand liggen en vermoedelijk andere uitkomsten opleveren. Nederland heeft indertijd bij akkoord met de Nitraatrichtlijn echter gekozen voor het aanwijzen van het gehele land als nitraatgevoelige regio; voor lokale afwegingen is dan weinig ruimte meer. Bij ammoniak zijn er wel regionale actieplannen opgesteld en wordt al sterk rekening gehouden met de afstand tot verzuringsgevoelige

objecten. Vanuit een subsidiariteitsoogpunt valt er veel te zeggen voor regionale afwegingen. Indien er mondiale milieuaantastingen in het geding zijn, zou een definiëring van normen per eenheid product een aantrekkelijker uitkomst geven (minder totale ongewenste emissies). In die zin is het Europese milieubeleid een fraaie illustratie van de bewering in Hoofdstuk 2 dat een gelijk speelveld niet noodzakelijk ook tot een optimale welvaart leidt.

8 Dierenwelzijn

8.1 Inleiding

Dierenwelzijn is een complex begrip, maar in de kern gaat het om de kwaliteit van leven van het dier. Het beleid richt zich in dit verband op belangrijk geachte aspecten als voeding, huisvesting, verzorging, transport, gezondheid, mogelijkheden voor natuurlijk gedrag en vermindering van fysieke ingrepen. Het dierenwelzijnsbeleid in de referentielanden wordt in belangrijke mate op EU-niveau bepaald in de vorm van richtlijnen en verordeningen. De Nederlandse wetgeving (Wet dieren) is hier grotendeels op gestoeld. Wel is er een maatschappelijke druk om verder te gaan dan wat de EU voorschrijft.

In de afgelopen jaren heeft Nederland een aantal maatregelen genomen om binnen de landbouw het dierenwelzijn te verbeteren. Zo wordt momenteel een groot deel van de varkens niet meer gecastreerd; zijn er (EU-)regels ingevoerd voor het houden van vleeskuikens; en ligt er een groeiend aantal producten met het ‘Beter Leven’-keurmerk (Dierenbescherming) in de schappen van de detailhandel. De sector heeft daarbij gebruik gemaakt van speciale investerings- en fiscale regelingen (Maatlat duurzame veehouderij) die integraal duurzame veehouderijsystemen ondersteunen. Maar niet alle dierenwelzijnsproblemen zijn daarmee verleden tijd. Met een ‘speerpuntenbeleid’ (EZ, 2010) hoopt Nederland een aantal nog bestaande, hardnekkige problemen aan te pakken en op te lossen.

Misschien met uitzondering van Polen, is er ook in de andere referentielanden een maatschappelijke druk om meer aan dierenwelzijn te doen dan volgens de EU-richtlijnen en EU–verordeningen verplicht is. Hoewel Frankrijk in het algemeen de EU-regelgeving/normen volgt, hanteert het land voor slachtnormen een verdergaande regelgeving op het vlak van ritueel slachten, waaronder halal slachten. Hiervoor kent Frankrijk specifieke voorschriften voor de slachterij, slachttechnieken en de ‘sacrificateur’. Ook in Duitsland is dierenwelzijn een belangrijk thema. In 2002 zijn dierenrechten zelfs in de Duitse grondwet opgenomen. De Duitse regering spant zich in om op EU-niveau het dierenwelzijn verder te verbeteren. Het beleid van de Duitse deelstaten loopt (soms) uiteen. Tot nu toe zijn vooral voor de kleinere diersectoren strengere regels geïntroduceerd dan die van de EU, zoals voor paarden (verbod op brandmerken), kalkoenen (maximale bezetting per m^2 in Nedersaksen) en voor konijnen en gezelschapsdieren. Denemarken kent strengere normen voor het vervoer van varkens. Ook in het Verenigd Koninkrijk gelden voor een aantal diersoorten strengere regels dan de EU-richtlijnen voorschrijven.

8.2 Ingrepen bij dieren: stand van zaken

In Nederland zijn de meeste ingrepen die de integriteit van een dier aantasten inmiddels verboden. Nog wel toegestaan zijn ingrepen om excessieve pikkerij bij kippen en bijterij bij varkens te voorkomen. Maar ook die moeten op termijn stoppen (EZ, 2012). Vooral huisvestingsmaatregelen en aangepast management zullen er voor moeten zorgen dat deze ingrepen niet meer nodig zijn. Identificatie-ingrepen, ingrepen om erger dierenleed te voorkomen en noodzakelijke diergeneeskundige ingrepen zullen daarentegen ook in de toekomst blijven bestaan.

Couperen van varkensstaarten
Bij het couperen van de staarten bij varkens wordt het uiteinde van het staartje van jonge biggen met een elektrisch apparaat afgeknipt, waarna het wondje meteen wordt dichtgeschroeid. In 1996 is in het Ingrepenbesluit een verbod vastgelegd voor het routinematig couperen van staarten bij varkens, tenzij het risico op een uitbraak van staartbijten te groot is (zie EU-richtlijn 2001/93/EG). In de praktijk worden vrijwel alle biggen gecoupeerd.

Staartschade door staartbijten gaat ten koste van het dierenwelzijn, kan leiden tot lagere productieresultaten, kosten door extra handelingen en dierbehandelingen en secundaire schade aan het karkas door een verhoogde kans op infecties. In Denemarken mag staarten couperen alleen tussen de tweede en vierde dag en mag maximaal de helft van de staart worden afgeknipt.

Castratie van biggen
De Europese Commissie ondersteunt het verdrag van ketenpartijen waarin is bepaald dat beerbiggen in de EU vanaf 1 januari 2012 alleen nog verdoofd worden gecastreerd; vanaf 1 januari 2018 moet castratie van beren volledig zijn gestopt. Van de 125 mln. beren per jaar in Europa worden er circa 100 mln. gecastreerd (79%), al dan niet verdoofd. Met name in Nederland (-50%) is het aantal castraties sterk verminderd. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland is waar castratie vrijwel uitgebannen. Duitsland wil in 2017 ook een verbod op het onverdoofd castreren van biggen. De Nederlandse supermarkten nemen per 1 januari 2014 het verbod op castreren in hun inkoopvoorwaarden op en stimuleren zo de markt. Het CBL stimuleert andere Europese supermarkten het verdrag van Brussel uiterlijk in 2018 na te komen (boars2018.com).

Snavelbehandelen bij pluimvee
Snavelbehandeling, oftewel het kappen van snavels, bij kippen en kalkoenen wordt in Nederland per 1 september 2018 verboden. Eerder werd 2021 genoemd als datum van invoering. In Engeland geldt al vanaf 1 januari 2010 een verbod op snavelbehandeling, met uitzondering van de infraroodmethode bij kippen jonger dan 10 dagen en in noodgevallen.

8.3 Huisvesting: stand van zaken

Varkenshouderij
De Europese richtlijn voor bescherming van landbouwhuisdieren (98/58/EG) is voor varkens uitgewerkt in een specifieke varkensrichtlijn. Hierin staat onder andere de eis van groepshuisvesting voor drachtige zeugen vanaf vier weken na inseminatie tot een week voor het verwachte werpen. Daarnaast zijn er eisen ten aanzien van de vloerkwaliteit, de leef-oppervlakte en de spleetbreedte van roosters. Ook moeten varkens permanent toegang hebben tot wroetmateriaal. Dat kan stro, strooisel, hout of bijvoorbeeld turf zijn en mag de gezondheid niet schaden. Omdat het een Europese Richtlijn betreft, hebben lidstaten de vrijheid om deze aan te vullen met eigen aanscherpingen. Dit kunnen vergaande aanscherpingen zijn maar ook minimale afwijkingen. De meeste landen, op enkele uitzonderingen na (zie Tabel 8.1), hebben de eisen vrijwel onverkort overgenomen (Hoste, 2012).

Tabel 8.1
Minimale leef-oppervlakte (m^2) voor varkens.

	Vleesvarkens 85 tot 110 kg	Zeugen in groepshuisvesting
EU-richtlijn	0,65	1,64 (jonge zeugen) - 2,25 (andere zeugen)
Nederland	0,80	2,25 (alle zeugen); vanaf dag 4 na inseminatie
Frankrijk	a)	a)
Duitsland	0,75	a)
Verenigd Koninkrijk	a)	Vanaf spenen
Denemarken	a)	Volgens EU, maar meer bij kleinere groepen
Polen	a)	a)
Zweden	1,02	a)

a) Norm EU-richtlijn is van toepassing.

Bron: Hoste (2012).

Pluimveehouderij
In Duitsland is het verbod op traditionele kooihuisvesting voor leghennen per 1-1-2010 ingevoerd, twee jaar eerder dan het EU-verbod. Door de productiedaling van eieren in 2010 en 2011 hebben de concurrenten, zoals Nederland, flink kunnen profiteren van het tekort aan eieren in Duitsland. Nu de

Duitse eierproductie weer op peil is, heeft de Nederlandse export naar Duitsland een flinke klap gekregen.

In Duitsland geldt een lagere vleeskuikenbezetting dan de EU-richtlijn. In het Verenigd Koninkrijk geldt voor vleeskuikens een maximumbezetting van 39 kg per m^2, wat lager is dan de EU-norm (namelijk derogatie van 42 kg per m^2 onder bepaalde voorwaarden).

8.4 Transport: stand van zaken

Nederland zet zich net als Denemarken, Engeland en Duitsland in voor een verdere verbetering van het dierenwelzijn tijdens het transport van levende dieren, vooral over langere afstanden. In 2012 wilde een minderheid van de lidstaten het diertransport beperken tot maximaal acht uur, zoals ook het Europees Parlement heeft voorgesteld. Uiteindelijk werd alleen besloten dat het transport zo kort mogelijk moet zijn. De Europese Commissie zal wel strakker toezien op de naleving van de bestaande regels.

8.5 Speelveldeffecten

De basisregels voor het dierenwelzijnsbeleid worden op EU-niveau afgesproken. In beginsel is er dus sprake van een gelijk speelveld. Toch komen er in de praktijk grote verschillen tussen lidstaten voor. Dit komt vooral doordat sommige lidstaten strengere dierenwelzijnseisen stellen dan volgens de richtlijn nodig is. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk de groepshuisvesting van zeugen al vanaf 1999 verplicht gesteld en is in Zweden strogebruik bij alle varkens verplicht. En Duitsland heeft twee jaar eerder dan andere landen het verbod ingevoerd op traditionele huisvesting van leghennen. Nederland gaat verder op het gebied van ingrepen bij dieren bij varkens en pluimvee. Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben ook extra aanvullende regels voor de maximale vleeskuikenbezetting per m^2. In Denemarken zijn de transportregels strenger dan in andere landen.

De Europese Commissie vindt dat er nog onvoldoende sprake is van een gelijk speelveld - level playing field - voor dierenwelzijn in de EU. Ook zijn er nog diercategorieën waarvoor geen specifieke EU-wetgeving bestaat. De Commissie constateert daarnaast vier problemen: gebrek aan handhaving door de lidstaten, gebrek aan voorlichting aan consumenten, gebrek aan kennis bij belanghebbenden en onvolkomenheden in de huidige wetgeving (EZ, 2012).

Dierenwelzijn is bij uitstek een terrein dat om een communautaire (liefst zelfs mondiale) aanpak vraagt. Maar zoals de praktijk binnen de EU laat zien, komen de op communautair niveau besloten regels zelden overeen met de preferenties van de individuele lidstaten. Op zichzelf zijn die verschillen niet bijzonder. Bovendien heeft iedere lidstaat de mogelijkheid om additionele welzijnseisen te stellen. Daarbij dient een lidstaat zich echter te realiseren dat door een al te streng welzijnsbeleid, de dierhouderij naar het buitenland doet verplaatsen. Om die reden is het ook belangrijk dat: (1) de EU let op een strikte naleving van de bestaande regels in alle lidstaten; (2) in de formulering van het welzijnsbeleid rekening houdt met de mogelijke implicaties voor de concurrentieverhoudingen van de EU en derde landen en (3) dat lidstaten bij afwijken van level playing field beseffen dat dit ten koste kan gaan van de concurrentiekracht van de sector in de desbetreffende lidstaat binnen de EU.

De dierenwelzijnseisen voor de pluimveehouderij en varkenshouderij in de rijkere EU-lidstaten zijn in termen van speelveldeffecten, per saldo, min of meer vergelijkbaar. De (potentiële) ongelijkheid geldt vooral de relatie met niet-EU landen, die in het algemeen veel minder stringente eisen stellen, en, in mindere mate, de nieuwe lidstaten.

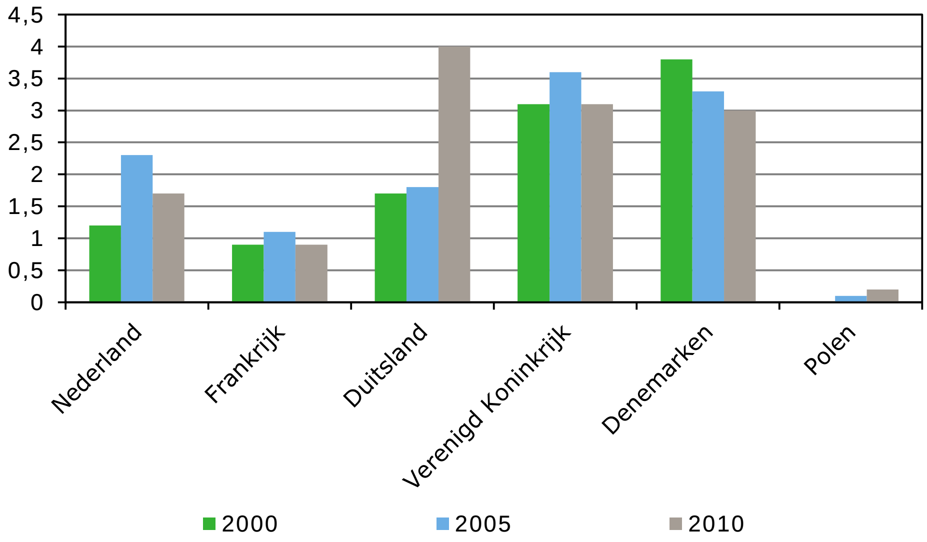
9 Kennis en ontwikkeling

9.1 Inleiding

Op vrijwel alle beleidsterreinen die van belang zijn voor de agrosector, zoals marktwerking, internationale handel, mededinging en wetenschappelijk onderzoek, speelt de EU een hoofdrol. Het beleid van de EU is ook van grote invloed op het nationale en regionale innovatiebeleid in de lidstaten (Bakker en Van Galen, 2012). Zo vormt de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de lidstaten de financiële basis voor innovatiegerichte maatregelen in de land- en tuinbouw (zie Hoofdstuk 5). De lidstaten bepalen echter zelf de organisatie en mate van publieke steun voor hun agrarische kennis- en innovatiesysteem. De wijze waarop de lidstaten de ruimte die de EU-kaders bieden, invullen, is van invloed op de onderlinge concurrentiepositie.

9.2 Kennis en innovatie in de referentielanden

Het aandeel van de overheidsuitgaven voor landbouw-R & D als percentage van de agrarische bruto toegevoegde waarde (GVA) varieert sterk tussen de referentielanden (Figuur 9.1). In 2010 waren de uitgaven in Duitsland met 4% veruit het hoogst; de 0,2% van Polen, het land met de laagste uitgaven, steekt hier schril bij af. Met 1,7% zat Nederland aan de onderkant van de middenmoot. Hierbij moet worden opgemerkt dat het aandeel in de tijd sterk kan schommelen door fluctuaties in de toegevoegde waarde. Overigens staan de overheidsuitgaven in de meeste landen onder druk.



Figuur 9.1 *Overheidsuitgaven voor agrarische R&D * in % van agrarische bruto toegevoegde waarde, 2000, 2005 en 2010.*
**) Government budget appropriations or outlays for research and development; Socio-economic objective agriculture.*
Bron: OECD.

Nederland
De overheid stimuleert innovatie in de agrarische sector via verschillende regelingen en initiatieven. Het kennis- en innovatiebeleid heeft enerzijds als doel de concurrentiepositie van de sector in stand te houden en, zo mogelijk, te verbeteren en anderzijds om een ontwikkeling naar een duurzame sector

te stimuleren. Decennialang is in Nederland een actief beleid van kennisontwikkeling en doorstroming gevoerd in het zogenaamde OVO-drieluik (onderzoek, voorlichting en onderwijs). Het drieluik wordt algemeen gezien als een belangrijke factor in het succes van de naoorlogse Nederlandse agrosector. De afgelopen jaren is het innovatiebeleid gericht op het versterken van de internationale concurrentie-positie en duurzaamheid. Recentelijk is daar het topsectorenbeleid vanuit het ministerie van Economische Zaken (EZ) bijgekomen. Dit beleid is gericht op negen topsectoren, waaronder Agrofood en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Naast generieke instrumenten wordt specifiek innovatiebeleid ontwikkeld.

Voor de ontwikkeling van innovaties wordt steeds meer verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf gelegd. Via het opstellen van innovatiecontracten speelt het bedrijfsleven een rol in de formulering van speerpunten waarbij het beleid aansluit. Ook in de regelingen is er een verdergaande vraag-sturing. Ondernemers worden uitgedaagd om zelf innovaties te ontwikkelen, al dan niet in samen-werking met andere partijen. Uitvoeringsinstanties van het ministerie van EZ zijn samengevoegd in de RVO.nl. De regelingen sluiten nauwer aan bij de verschillende fasen in het innovatieproces. De laatste jaren zijn bijvoorbeeld het innovatievoucher-instrument (inventiefase), de SBIR-regeling (innovatie-fase) en Syntens (valorisatiefase) ingezet in de agrosector. Ook heeft de overheid de ontwikkeling van zogenaamde praktijk- en innovatienetwerken gestimuleerd. Voor de stimulering van innovatie wordt in plaats van subsidies meer gebruik gemaakt van generieke regelingen. Zo is het fiscale pakket voor innovatie verruimd, waaronder de WBSO en de RDA. Om de verruiming van het fiscale pakket moge-lijk te maken zijn subsidies geschrapt.

Frankrijk
De Franse agrosector kent een sterke rol voor de overheid betreffende innovatie ofwel het modernise-ringsbeleid. Van oudsher is het ministerie van Landbouw primair verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van beleid voor de primaire sector. Het ministerie van Industrie richt zich meer op de verwerkende industrie. Het innovatiebeleid is zowel gericht op het versterken van de concurrentie-kracht van de agrosector als op het verbeteren van de duurzaamheid.

Het agrarisch onderzoek in Frankrijk wordt uitgevoerd door circa 162 onderzoeksinstituten, waaronder 86 universiteiten. Het ministerie van Landbouw is verantwoordelijk voor de aansturing van het agra-risch onderwijs. Onder de (gedeelde) verantwoordelijkheid van het ministerie vallen een aantal pu-blieke onderzoeksinstellingen, waaronder het Institut National de la Recherche Agronomique (INRA). Toepassingsgericht wetenschappelijk onderzoek voor de agrosector vindt voor een groot deel plaats op de technische landbouwinstituten (ITA's) en de technische agro-industriële instituten (ITAI's). Financiering van de instituten vindt vooral plaats via de belastingen en heffingen.

In plaats van Topsectoren spreekt men in Frankrijk van concurrentieclusters: 'pôles de competitivités'. De aanpak vertoont gelijkenis met de topsectorenaanpak in Nederland. Er zijn tientallen van dergelijke pôles, waarvan verscheidene actief in het agrodomein. Voorbeelden hiervan zijn:
- Valorial (food for the future) - Rennes
- Industries et agro-ressources - Laon
- Alsace Biovalley - Strasbourg
- Mer Bretagne - Brest
- Vitagora (Taste-Nutrition-Health) - Dijon
- Végépolys - Angers
- Céréales Vallée - Clermont Ferrand
- Terralia (Fruits, vergetables, vines, wine, cereales) - Avignon
- Agrimip Sud-Ouest Innovation (Agri-Food) - Toulouse

Voor meer info: http://competitivite.gouv.fr/

Landbouwvoorlichting is de verantwoordelijkheid van de landbouwkamers, landbouwcoöperaties en toeleveranciers.

Duitsland
Anders dan in Frankrijk zijn de kennisinstellingen in het federale Duitsland geworteld in sterke regio-nale infrastructuren die een hoge mate van autonomie bezitten. Tussen de deelstaten zijn er dan ook

grote verschillen in het agrarische kennis- en innovatiesysteem. Van een sterke nationale sturing is geen sprake. De technische en economische voorlichting wordt meer en meer overgelaten aan de private sector. Overigens is de agrosector goed georganiseerd, onder meer in de Duitse boerenbond (Deutsche Bauernverband), die zich richt op de primaire sector.

De organisatie van de landbouwvoorlichting verschilt per deelstaat. In sommige deelstaten is de voorlichting geprivatiseerd, maar wordt het onderzoek publiek gefinancierd. In andere deelstaten is sprake van co-management van landbouworganisatie en overheid met gedeelde financiering.

In de agro-industrie speelt de DLG (German Agricultural Society) een belangrijke rol. Gesteund door meer dan 20.000 leden organiseert dit genootschap onder meer tentoonstellingen zoals Agritechnica and Anuga, waar technische en commerciële innovaties worden gepresenteerd.

Verenigd Koninkrijk
Het innovatiebeleid van de overheid is gericht op het versterken van een duurzame agrosector, waarbij wordt meegewogen in hoeverre het beleid de concurrentiekracht van de sector beïnvloedt. De doelstellingen van de overheid zijn het beschermen van natuurlijke bronnen en het tegengaan van klimaatverandering. Bedrijven worden gestimuleerd om duurzamer te produceren. Hiervoor zijn diverse beleidsinstrumenten en programma's ontwikkeld. Eén hiervan is het zogenaamde Link-programma, dat voor de helft door de overheid wordt gefinancierd en voor de andere helft door het bedrijfsleven. Het is vooral gericht op pre-competitief onderzoek: onderzoek dat vanwege de vroege staat van ontwikkeling (nog) niet door private partijen gefinancierd kan worden. Een ander programma is het Kennis-transfer-netwerk. Dit is opgezet om de band tussen de agrosector en de universiteiten te versterken.

Als onderdeel van de nieuwe industriële strategie van het Department for Business Innovation and Skills (BIS)[4] is onlangs de 'Agricultural Technology Strategy' gepresenteerd. Deze is via een consultatief proces met de sector opgesteld. De strategie belooft een additionele 160 mln. pond overheidsinvesteringen ter ondersteuning van innovatie door bedrijven in de agrosector.

De landbouwvoorlichting is net als in Nederland geprivatiseerd; commerciële partijen hebben de rol als adviseur voor de landbouw van de publieke instanties overgenomen. Ook een aantal ngo's verstrekt voorlichting, voornamelijk over duurzame landbouw.

Denemarken
Het innovatiebeleid van het ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie wordt voor perioden van vier jaar vastgelegd in een actieplan, 'Innovation Denmark'. Dit bestaat uit verschillende instrumenten, gericht op kenniscirculatie, netwerken, nieuwe instituten en financiële ondersteuning van innovatie. Deze instrumenten zijn niet per se gericht op de agrofoodsector. In het algemeen is het innovatiebeleid gericht op de sectoren ICT, High Tech, biotechnologie, nanotechnologie, biomedische wetenschappen en ook voedsel en gezondheid.

Het Deense agrarische kennissysteem is de afgelopen decennia - net als het Nederlandse – verschillende keren gereorganiseerd en veranderd. Verschillende overheidsinstituten zijn bij de universiteiten ondergebracht. Het National Food Institute, The National Veterinary Institute en The National Institute for Aquatic Resources zijn naar de Technische Universiteit van Denemarken (DTU) gegaan. De Danish Institute of Agricultural Sciences en The National Environmental Research Institute zijn ondergebracht bij de Universiteit van Aarhus.

Voor sectoren met gezond potentieel heeft Denemarken Groei Teams gevormd. Behalve voor de sectoren gezondheid en welzijn, energie en klimaat, toerisme en de sector ICT is er een groeiteam voor de levensmiddelensector. Voorzitter van het Groeiteam Levensmiddelen is de CEO van het

[4] https://www.gov.uk/government/publications/industrial-strategy-uk-sector-analysis

zuivelconcern ARLA Foods. Het wetenschappelijk onderzoek moet zich volgens het groeiteam meer richten op het bedrijfsleven.

Voor de advisering van boeren en tuinders is er een private voorlichtingsorganisatie. Deze ‘Danish Agricultural Advisory Service’ (DAAS) is opgericht door en eigendom van de boeren en tuinders. Het is een voorlichtingsorganisatie die zonder overheidsgeld wordt onderhouden. Het gaat niet alleen om innovatie, maar ook om administratiesystemen (boekhouding, fiscaliteit en bedrijfsvergelijking).

9.3 Kennis en speelveld

Binnen WTO-verband vallen publieke uitgaven aan R&D in de zogeheten Groene Box. Dat wil zeggen: ze worden tot de steunmaatregelen gerekend die niet of nauwelijks marktverstorend werken. Op de korte termijn is dat ook zo. Maar voor de lange termijn zijn investeringen in kennis en innovatie natuurlijk wel degelijk van belang voor de concurrentiekracht van een land op de internationale markten.

De EU-kaders die gelden voor de lidstaten zijn consistent met de afspraken die in WTO-verband zijn gemaakt. Zien we naar de concrete uitwerking van die kaders in de lidstaten dan vallen weliswaar de grote verschillen in vormgeving op, maar, met uitzondering van Polen, lijken die verschillen in speelveldeffect ruwweg niet heel groot. Polen valt op door de geringe uitgaven aan R&D. Gemeenschappelijke tendensen in het agrarische kennis- en innovatiesysteem zijn het streven naar een duurzame ontwikkeling, privatisering van de voorlichting, nauwere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de onderzoeksagenda en kortingen op de publieke financiering. Wat dit laatste betreft, blijft Nederland, niet achter bij de ontwikkelingen in de andere referentielanden; in 2010 lagen, in relatieve zin, de publieke uitgaven aan R&D in ons land, ruim onder het gemiddelde van de referentiegroep. Als er op basis van de publieke uitgaven voor R&D al gesproken kan worden van een ongelijk speelveld, dan is die ongelijkheid, volgens de data van 2010, niet in het voordeel van de Nederlandse agrosector.

10 Energie

10.1 Inleiding

De moderne westerse landbouw kan niet zonder een grootschalig gebruik van (fossiele) energie. Er wordt wel gezegd dat de moderne landbouw ‘drijft’ op fossiele energie. Die energie is deels een noodzakelijke directe input in het agrarische productieproces. Voorbeelden zijn de elektriciteit die nodig is voor verlichting en het gebruik van apparaten en machines; het gas dat wordt opgestookt om de kassen te verwarmen; en de diesel en benzine voor transport en allerhande machinale grondbewerkingen. Voor een ander deel verbruikt de landbouw ook energie dat is ‘verpakt’ in inputs als kunstmest, bestrijdingsmiddelen, transport van veevoer dat wordt aangekocht en dergelijke. In dit hoofdstuk beperken we ons tot het directe energieverbruik, dus tot de energie die door de ondernemer zelf wordt aangekocht.

Fossiele energie is een internationaal verhandelbaar product. Dit betekent dat in een gemeenschappelijke economische ruimte als de EU, de prijs van energie afgezien van verschillen in transport- en handelsmarges, in beginsel gelijk kan zijn in alle lidstaten, dus ook in de zes referentielanden. In de praktijk zijn de prijzen niet gelijk. De verschillen hebben alles te maken met de heffingen (accijnzen en energiebelastingen) die door de nationale overheden worden opgelegd.

Omdat energie voor sommige sectoren een belangrijke kostenpost is in het productieproces kan het energiebeleid van de nationale overheden met hun accijns- en energiebelastingbeleid de concurrentiepositie van de landbouw tussen de lidstaten beïnvloeden. Ter illustratie: in 2012 bedroegen de kosten van het directe energieverbruik door de Nederlandse landbouw iets meer dan 2,6 mld. euro, ofwel zo’n 10% van de bruto productiewaarde van de sector. In de vijf referentielanden was dit aandeel alleen hoger in Polen, waar de boeren zo’n 14% van de brutoproductiewaarde kwijt waren aan kosten voor energie. De Duitse landbouw, met na Nederland de grootste relatieve uitgaven, besteedde circa 7% aan energie.

10.2 Energieheffing in de referentielanden

10.2.1 Speciale tarieven

De lidstaten van de Europese Unie maken gebruik van de vrijheid om zelf de hoogte van de accijnstarieven en energiebelastingen vast te stellen. Tabel 10.1 geeft een (kwalitatief) overzicht van de situatie in Nederland en de vijf referentielanden.

Tabel 10.1
Gereduceerde energieheffing (+) landbouwsector.

Land	Diesel	LPG	Aardgas	Kolen	Elektriciteit
Nederland	-	-	+	-	-
Frankrijk	+	+	+	-	-
Duitsland	+	-	-	-	-
Verenigd Koninkrijk	+	-	-	-	-
Denemarken	+	+	+	-	+
Polen	-	-	-	+	-

Bron: Europese Commissie, 2013.

Alle zes de landen kennen een speciaal beleid voor de landbouw. In de praktijk heeft dit beleid de vorm van gereduceerde tarieven (geheel of gedeeltelijke vrijstellingen). De tabel laat zien dat vooral Frankrijk en Denemarken speciale vrijstellingsregelingen hebben getroffen voor de agrarische sector.

10.2.2 Dieselaccijns

In Nederland is onlangs het verlaagde accijnstarief voor diesel in de landbouw (rode diesel) afgeschaft. Hoewel in Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geen rode diesel gebruikt wordt in de agrarische sector, kan de agrarische sector in die landen wel tegen een gereduceerd tarief gebruik maken van diesel. Het gereduceerde tarief heeft de vorm van een teruggave van de fiscus. Tabel 10.2 geeft de hoogte weer van de dieselaccijns zoals deze in 2013 voor de agrarische sector werd gehanteerd.

Tabel 10.2
Dieselaccijns in de agrosector, 2013.

Land	Eurocent per liter
Nederland	44,0
Frankrijk	7,2
Duitsland	25,6
Verenigd Koninkrijk	13,0
Denemarken	5,8
Polen	35,5

Bron: Europese Commissie, 2013.

10.2.3 LPG-accijns

Ook de tarieven op LPG zijn in Nederland hoog in vergelijking met die in andere landen. In de praktijk wordt LPG in Nederland evenwel weinig gebruikt. Dit maakt dat het directe belang van deze brandstof beperkt is voor de Nederlandse agrosector. In indirecte zin ondervindt de Nederlandse landbouw wel de gevolgen van goedkope LPG in de landen met wie het concurreert.

Tabel 10.3
LPG-accijns in de agrosector, 2013

Land	Eurocent per kg
Nederland	18,0
Frankrijk	4,7
Duitsland	18,0
Verenigd Koninkrijk	0,0
Denemarken	6,6
Polen	20,2

Bron: Europese Commissie, 2013.

10.2.4 Energiebelasting op aardgas

Voor de energiebelasting op aardgas hanteert Nederland een gestaffeld tarief. Voor het verbruik tot 1 mln. m^3 per jaar gelden voor de tuinbouwsector verlaagde energiebelastingen op gas. De verlaagde tarieven voor gas in Nederland zijn deels gemotiveerd om de tuinbouwsector niet te veel op achterstand te zetten bij concurrerende lidstaten. Historisch had de vrijstelling vooral te maken met de overgang van vuilere fossiele energievormen (steenkool, zware diesel) naar het schonere aardgas. Overigens is aardgas dat gebruikt wordt voor de opwekking van energie in WKK-installaties vrijgesteld van energiebelasting.

Tabel 10.4
Belasting op aardgas in de agrosector, 2013

Land	Euro per m3
Nederland*	
0 - 170.000 m³	0,02991
170.000 - 1.000.000 m³	0,02220
1.000.000 - 10.000.000 m³	0,01600
› 10.000.000 m³	0,01150
Frankrijk	0,0-0,0115
Duitsland	0,13900
Verenigd Koninkrijk	0 – 0,04400
Denemarken	0 – 0,04375
Polen	0,0

* Vermeld zijn de tarieven voor de tuinbouw: Algemene tarieven: 0 - 170.000 m³ 0,1862 euro/m^3; 170.000 – 1.000.000 m³ 0,0439 euro/m^3.

Denemarken: forfaitaire korting bij energie-intensief gebruik.

Bron: European Commission, Excise duty tables, january 2013.

10.2.5 Kolenbelasting

De belastingtarieven op kolen zijn in Nederland hoog in vergelijking met andere landen. Het directe gebruik van steenkool door de agrarische sector in Nederland is verwaarloosbaar klein. Wel worden kolen gebruikt als brandstof voor energiecentrales, dus indirect maakt de Nederlandse landbouw er wel gebruik van. De lage kolenbelasting voor belangrijke concurrenten in bijvoorbeeld Frankrijk (zie Tabel 10.5), heeft in beginsel effect op de helling van het 'energiespeelveld'. In de discussies omtrent de kolenbelasting wordt door de exploitanten van de kolencentrales echter aangegeven dat zij de belasting niet door berekenen aan hun klanten omdat de prijs voor elektriciteit op de Noord-Europese elektriciteitsmarkt wordt bepaald.

Tabel 10.5
Kolenbelasting in de agrosector, 2013.

Land	Euro per 1.000 kg
Nederland	14,03
Frankrijk	0
Duitsland	7,94
Verenigd Koninkrijk	*
Denemarken	8,73
Polen	0

Denemarken: alleen CO_2-tax; energie-intensieve bedrijven hebben een korting.

Bron: Europese Commissie, 2013.

10.2.6 Energiebelasting op elektriciteit

De energiebelasting op elektriciteit voor kleinverbruikers is in Nederland hoog in vergelijking met die in de andere referentielanden (zie Tabel 10.6). Dit geldt in veel mindere mate voor grootverbruikers. Bij een toename van het verbruik nemen de heffingen per eenheid snel af en daarmee het concurrentienadeel.

Tabel 10.6
Belasting op elektriciteit in de agrosector, 2013.

Land	euro per 1.000 kWh
Nederland	
0 – 10.000 kWh	116,50
10.000 - 50.000 kWh	42,40
50.000 – 10.000.000 kWh	11,30
› 10.000.000 kWh	0,50
Duitsland	15,37
Frankrijk	0
Verenigd Koninkrijk	3,72
Denemarken	0,50
Polen	4,87

Bron: Europese Commissie, 2013.

10.3 Effecten op het speelveld

Accijnzen en energiebelastingen hebben een effect op de kostprijs van producten. Omdat de hoogtes ervan tussen de EU-lidstaten uiteenlopen, beïnvloedt het nationale energiebeleid de helling van het speelveld. Uit de gegevens van de Europese Commissie komt *grosso modo* het beeld naar voren dat van de zes landen de heffingen en belastingen in Nederland het hoogst zijn. *Ceteris paribus* hebben de Nederlandse agrobedrijven daardoor een concurrentieachterstand op hun collega's buiten Nederland.

Vanzelfsprekend geldt dit het sterkst voor de energie-intensieve bedrijven. Het kostennadeel wordt echter verkleind door het verlaagde tarief voor de glastuinbouw, de sector met het hoogste energieverbruik. Dit verlaagde tarief geldt tot een verbruik van 1 mln. m^3 per jaar. Vanaf deze schijf geldt het algemene tarief van de Energiebelasting. Vooralsnog geldt dit systeem, met goedkeuring van de Europese Commissie (EC), tot en met 2014. In ruil voor dit verlaagde tarief is de sector gebonden aan een jaarlijks plafond voor uitstoot van CO_2. Indien de sector de afgesproken CO_2 hoeveelheid overschrijdt, is de afspraak dat de sector een bedrag aan de overheid moet betalen. Dit bedrag wordt over de bedrijven omgeslagen naar rato van het gasverbruik, overigens zonder rekening te houden met de energie- of CO_2-efficiëntie van de individuele bedrijven. Vanwege het sectorspecifieke karakter van de regeling voor de tuinbouw werd de EC al enkele malen om toestemming gevraagd voor verlenging van de regeling. Tot op heden vond de EC dat deze regeling geoorloofde staatssteun betrof. De laatste melding die eind vorig jaar is gedaan betreft de periode 2015 tot en met 2024. Op zijn vroegst wordt in mei 2014 uitsluitsel van de EC verwacht.

In Hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat uiteenlopend beleid als een 'onrechtvaardige' ingreep op het speelveld kan worden betiteld, maar dat vanuit binnenlandse preferenties daar anders over gedacht kan worden. Men zou kunnen zeggen dat Nederland nu eenmaal hecht aan een lage CO_2-uitstoot met, daaraan gekoppeld, een streng klimaatbeleid in de vorm van hoge heffingen. Vanuit een milieu- en welvaarts-economische optiek moet hier een kanttekening bij worden geplaatst. Als de heffing de kostprijs in Nederland beïnvloedt, maar niet (of nauwelijks) effect heeft op de mondiale consumptie van (glas)tuinbouwproducten, dan zal het effect van de heffing per saldo vooral tot een verschuiving van de productie naar landen met lagere heffingen leiden. In zoverre de productie in die landen minder energie-efficiënt plaatsvindt, betekent dit dat de totale mondiale CO_2-uitstoot dan zelfs omhoog gaat. Vanuit milieuoogpunt zou de hoogte van de heffing of de accijns eerder af moeten hangen van de energie-efficiëntie van de productie. Dus, hoe energie-efficiënter de productie, des te lager de heffing. Indien zoiets praktisch niet uitvoerbaar is, dan lijkt een streven naar gelijke tarieven in de EU een meer voor de hand liggende optie.

11 Btw

11.1 Inleiding

De kern van een btw-systeem is dat de ondernemer de rekening uiteindelijk bij de consument neer kan leggen. Als landen uiteenlopende tarieven hanteren, impliceert dit dus dat er geen sprake is van een hellend speelveld. Mits er natuurlijk geen discriminatie plaatsvindt naar herkomst van het product. Dus, indien land A een tarief van X% hanteert ongeacht land van herkomst van het product en land B een tarief van 2X% op zowel producten uit land A enz. als het eigen land, dan moet, ondanks het grote tariefverschil, toch van een level playing field worden gesproken. Als specifieke regelingen en vrijstellingen in het btw-systeem bestaan die voor bepaalde sectoren een positief effect hebben op de winst, dan kan dat wel de hellingen van het speelveld beïnvloeden. Dit laatste is voor de landbouw relevant.

11.2 Tarieven

11.2.1 Btw algemeen

Bijna alle landen kennen een btw-systeem met een algemeen standaard tarief en een verlaagd tarief. Het algemene tarief ligt rond de 20% en het verlaagde tarief ligt tussen de 5% en 8%. Denemarken is hierop een uitzondering. Denemarken kent alleen een algemeen tarief en geen verlaagd tarief. Het algemene tarief ligt hier met 25% beduidend hoger dan in de andere referentielanden.

Tabel 11.1
Btw-tarieven in 2013

Landen	Standaard tarief	Verlaagd tarief
Nederland	21	6
Frankrijk	19,6	7 en 5,5
Duitsland	19	7
Verenigd Koninkrijk	20	5
Denemarken	25	Geen
Polen	23	8 en 5

Bron: Europese Commissie.

Het verlaagde tarief geldt in de meeste landen onder andere voor agrarische producten en producten van de voedingsmiddelenindustrie. Belangrijk voor Nederland zijn in dit verband de tarieven voor sierteeltproducten. In sommige landen, waaronder Nederland, vallen sierteeltproducten onder het verlaagde tarief; in andere landen wordt het hoge standaard tarief berekend.

11.2.2 Landbouwregeling

Agrarische ondernemers kunnen ervoor kiezen om gebruik te maken van de landbouwregeling. Ze doen in dat geval geen btw-aangifte en hoeven dan ook geen btw-administratie bij te houden. De agrariërs brengen geen btw in rekening brengen bij hun afnemers en kunnen geen btw verrekenen. Ter compensatie geldt voor afnemers dat zij 5,4% (Nederland) van de aankopen kunnen aftrekken in hun btw-aangifte. Het percentage van 5,4% is het zogeheten landbouwforfait. Een nadeel van deze regeling is dat bij grote investeringen de btw eveneens niet verrekenbaar is. Maar altijd is er de mogelijkheid om af te zien van het gebruik van de landbouwregeling. Vooral de kleinere bedrijven in

de landbouw kiezen dikwijls voor de landbouwregeling. Dit bespaart administratieve lasten en het kan leiden tot een kostenvoordeel als het saldo van de btw-opbrengsten en -kosten voordelig is. Grotere landbouwbedrijven opteren veelal voor het gewone btw-systeem. Dit is vooral aantrekkelijk bij het doen van grotere investeringen. Ook bij de export van producten levert dit praktische voordelen op. De landbouwregeling is niet specifiek Nederlands en wordt ook in andere EU-landen toegepast.

Verlaagd btw-tarief op sierteelt
Het verlaagde btw-tarief op sierteelt beïnvloedt de relatieve prijsverhouding van goederen en diensten in Nederland. Het verlaagde btw-tarief maakt het mogelijk om sierteelt in Nederland aan consumenten aan te bieden tegen een lagere prijs. Dit leidt tot een hogere vraag naar sierteeltproducten en daardoor tot een hogere omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw. Ook leidt dit tot een hogere invoer, omdat het verlaagde btw-tarief, ook voor ingevoerde sierteelt geldt. Dit maakt dat het verlaagde tarief geen effect heeft op de helling van het internationale speelveld.

In opdracht van de ministeries van LNV en Financiën heeft het LEI Wageningen UR in 2007 een evaluatie uitgevoerd van het verlaagd btw-tarief voor sierteelt. Het financieel belang van de betreffende regeling wordt voor 2010 geraamd op € 185 mln.. In het rapport wordt geconcludeerd dat de regeling een positieve bijdrage levert aan omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw. Dit geldt met name voor de teelt van boomkwekerijproducten.

Als een eventuele btw-verhoging in Nederland gevolgd wordt door andere EU-landen, leidt dit tot een verdere daling van werkgelegenheid en omzet in de Nederlandse tuinbouw. In dat geval zal een significante daling van werkgelegenheid en omzet in de sierteeltsector optreden. Zo'n btw-verhoging verandert weliswaar niets aan de hellingen van het speelveld tussen de lidstaten maar wel aan de hellingen tussen de sierteelt en de rest van de economie binnen de lidstaten. Die verandert ten nadele van de (Nederlandse) sierteelt.

11.3 BTW en speelveld

Het feit dat de landen uiteenlopende btw-tarieven hanteren, betekent niet dat het speelveld ongelijk is. In de referentielanden vindt er bij producten van agrarische oorsprong geen discriminatie in btw-tarieven plaats naar land van oorsprong. Voor wat betreft de landbouwregeling geldt dat de referentielanden onderworpen zijn aan de btw-richtlijnen van de EU en eenzelfde systematiek volgen. Eén en ander betekent dat de btw geen invloed heeft op de helling van het speelveld.

12 Inkomsten- en winstbelasting

12.1 Inleiding

Belastingen op inkomsten en winst zijn van invloed op de helling van het economische speelveld. Vooral voor bedrijven met een *footloose* karakter is een aantrekkelijk fiscaal klimaat daarom een belangrijke vestigingsplaatsfactor. In het streven naar economische groei maken sommige overheden daar gebruik van door te wijzen op lage belastingtarieven en op al dan niet tijdelijke vrijstellingen voor nieuwe bedrijven.

Landbouwbedrijven zijn echter maar in beperkte mate *footloose*. Weliswaar kunnen agrarische ondernemers en hun kapitaal zich internationaal dikwijls gemakkelijk verplaatsen, maar vanwege allerlei praktische en culturele hinderpalen zien we dat toch maar in geringe mate gebeuren. Wel hebben verschillen in fiscale druk effect op de mogelijkheden tot investeringen in groei en vernieuwing.

12.2 Verschillen in belastingdruk

Belastingtarieven
Tabel 12.1 geeft een indruk van de belastingdruk op inkomen in de referentielanden. Weergegeven zijn het hoogste marginale belastingtarief en het drempelbedrag aan inkomen waarbij dit tarief gaat gelden. Met uitzondering van Polen ligt het hoogste marginale tarief in de referentielanden rond de 50%. Het hoogste marginale tarief in Nederland is boven gemiddeld hoog, maar het verschil met de andere rijke referentielanden is niet heel groot. Meer opvallend is dat in Nederland het hoogste marginale tarief al bij een relatief erg laag inkomen van toepassing wordt. Een vergelijking op basis van de gemiddelde effectieve belastingdruk voor ondernemers in de inkomstenbelasting, zou een beter beeld geven van de belastingdruk. Een dergelijke vergelijking voor de betreffende landen is voor agrariërs niet voorhanden. Wel is ter indicatie een beeld te geven van het gemiddelde tarief van de inkomstenbelasting van alle inkomenstrekkers. Hierbij heeft Nederland, na Frankrijk, het hoogste gemiddelde tarief. Mogelijkheden voor verliesverrekening, inkomensmiddeling en investeringsfaciliteiten zijn van invloed op de gemiddelde belastingdruk. Nederland kent daarnaast nog de zelfstandigenaftrek. Het ligt daarom voor de hand dat voor agrariërs het effectieve gemiddelde tarief lager ligt dan voor alle inkomenstrekkers gemiddeld.

Tabel 12.1
Hoogste marginaal tarief inkomstenbelasting, drempelbedrag (in euro) en effectief gemiddeld tarief.

	Marginaal tarief	Drempelbedrag	Effectief gemiddeld tarief (2011)**
Nederland	52*	56.491	37,5
Frankrijk	45	150.000	38,6
Duitsland	50	250.730	37,1
Verenigd Koninkrijk	50	179.292	26,0
Denemarken	56	93.613	34,6
Polen	32	20.528	32,2

* Voor ondernemers bestaat er de MKB-winstvrijstelling. Deze vrijstelling verlaagt het marginale tarief tot een maximum van 44,7% (52% * (1-0.14)).

** Ontleend aan Eurostat.

In toenemende mate kiezen agrarische bedrijven, vooral vanwege schaalgrootte, voor een BV-structuur. In dat geval valt de winst onder de vennootschapsbelasting. Voor winsten beneden de 200 duizend euro is de winstbelasting 20%. Voor het meerdere is dit 25%. Uit de volgende tabel blijkt

dat een tarief rond de 25% het gebruikelijke tarief is in de vennootschapsbelasting in de vergelijkende landen. Hierbij heeft Polen met 19% een beduidend lager tarief. Frankrijk heeft met 34,4% een relatief hoog tarief. De tarieven geven een slechts een indruk van de belastingdruk op winst. Mogelijkheden voor verliesverrekening, inkomensmiddeling en investeringsfaciliteiten zijn van invloed op de gemiddelde belastingdruk. Internationaal opererende bedrijven kunnen de belastingdruk beïnvloeden via transfer pricing en het effectief gebruik maken van belastingverdragen.

Tabel 12.2

Tarief vennootschapsbelasting

	Tarief
Nederland*	25,0
Frankrijk	34,4
Duitsland	30,2
Verenigd Koninkrijk	23,0
Denemarken	25,0
Polen	19,0

* Tarief is 20% voor winsten beneden de 200.000 euro.

Bron: Diverse berichtgevers.

Inkomensmiddeling en verliesverrekening

Er kunnen theoretische overwegingen worden opgevoerd om belastingen op inkomen of winst uit een onderneming te berekenen over het totale inkomen en de winst die een onderneming gedurende haar hele levensduur realiseert. Om voor de hand liggende praktische redenen wordt de belasting echter per jaar geheven. Wel is er meestal een mogelijkheid tot middeling en/of compensatie van de verschuldigde belasting met de verschuldigde belasting in vlakbij gelegen goede of slechte jaren. Omdat alle referentielanden een progressief belastingstelsel kennen, betekent dit voor bedrijven een daling van de gemiddelde belastingdruk per jaar. In de agrarische sector is dit belangrijk. Deze sector wordt immers gekenmerkt door jaarlijks sterk fluctuerende resultaten als gevolg van wisselende prijzen en fysieke productie. Tabel 12.3 laat zien dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk de meest ruime mogelijkheden tot spreiden van winst en verlies kennen. In Duitsland zijn de mogelijkheden tot voorwaartse verliesverrekeningen weliswaar onbeperkt maar het totale bedrag per jaar is gelimiteerd.
In de praktijk is dit vooral relevant voor grotere bedrijven in Duitsland, de limietbeperking is snel effectief.

Tabel 12.3

Mogelijkheden tot verliesverrekening

	Achterwaarts (carry back)	Voorwaarts (carry forward)
Nederland	1 jaar	9 jaar
Frankrijk	Niet	6 jaar
Duitsland	1 jaar, gelimiteerd bedrag	Onbeperkt, gelimiteerd bedrag
Verenigd Koninkrijk	1 jaar	Onbeperkt
Denemarken	Niet	Onbeperkt
Polen	Niet	5 jaar

Bron: Diverse berichtgevers.

In de sfeer van de inkomstenbelasting kunnen in Nederland inkomsten over drie jaren uitgemiddeld worden (Tabel 12.4). In het Verenigd Koninkrijk is dit over een periode van twee jaar mogelijk. In Denemarken kan van een ‘company scheme’ gebruik gemaakt worden. Inkomsten uit winst worden dan vergelijkbaar behandeld als die van grotere bedrijven.

Tabel 12.4
Mogelijkheden tot inkomensmiddeling

Landen	
Nederland	Gemiddeld inkomen per drie jaar
Frankrijk	Als inkomen hoger dan 25 duizend euro en hoger dan 1,5x gemiddeld inkomen
Duitsland	Geen
Verenigd Koninkrijk	Gemiddeld inkomen per twee jaar
Denemarken	'Company scheme'
Polen	Geen

Bron: Diverse berichtgevers.

Investeringsfaciliteiten
Alle referentielanden kennen een investeringsfaciliteit (Tabel 12.5). De (relatieve) omvang ervan hangt in de praktijk meestal samen met de omvang van de investeringen. De faciliteit is meestal beperkt tot vooral mkb-bedrijven, waartoe ook bijna alle landbouwbedrijven worden gerekend. Door die beperking wordt tegemoet gekomen aan de specifieke financierings- en liquiditeitsproblemen die kenmerkend zijn voor deze schaalgrootte.

Tabel 12.5
Investeringsfaciliteiten

Landen	
Nederland	• Milieu-investeringsaftrek (tot 35% vermindering winst) • Willekeurige afschrijving tot 75% van milieu-investeringen • Kleinschaligheidaftrek tot 28% investeringen en max. 306.000 • Energie-investeringsaftrek tot max. 41% van waarde • Aftrek Speur- en Ontwikkelingswerk
Frankrijk	• Investeringsaftrek
Duitsland	• MKB-aftrek (30%),
Verenigd Koninkrijk	• Tegemoetkoming bij energie- of waterbesparende investeringen • In het eerste jaar kan versneld afgeschreven worden door MKB-bedrijven
Denemarken	• Versnelde afschrijving voor investering in speur- en ontwikkelings werk
Polen	• Kleinschaligheidsaftrek

Bron: Diverse berichtgevers.

12.3 Belasting en speelveld

Belastingen, inclusief investeringsfaciliteiten, hebben vooral indirect effect op de helling van het speelveld omdat ze de hoogte van het inkomen en/of de winst beïnvloeden. Indien de belastingdruk op inkomen en winst relatief hoog is, is er minder ruimte voor het doen van investeringen. *Ceteris paribus* vertraagt dit de groei van de sector.

Bij de beantwoording van de vraag naar de hellingen van het speelveld met betrekking tot de inkomsten- en winstbelasting in de referentielanden, valt vooral op dat belastingdruk op inkomen is in Nederland verhoudingsgewijs hoog. Dit geldt voor het marginale toptarief maar, veel meer nog, voor de inkomensdrempel waarbij dit tarief effectief wordt. De hoge belastingdruk wijst op een ongunstig speelveld voor de Nederlandse boer en tuinder, vooral in jaren met hoge inkomens. In vergelijking met de referentielanden zijn de mogelijkheden tot verliesverrekening en inkomensmiddeling ruim te noemen. Dit is juist voor de landbouwsector een relevant voordeel, omdat in deze sector sterk jaarlijkse wisselende inkomens veel voorkomen. Ook is de fiscale behandeling van investeringen in Nederland relatief groot, respectievelijk gunstig en kennen zelfstandigen (als zij meer dan 1.225 uur in hun bedrijf actief zijn) voor de inkomstenbelasting de zelfstandigenaftrek (€ 7.280 in 2013). Dit compenseert de hoge directe belastingdruk in Nederland weer.

De genoemde punten bieden evenwel onvoldoende grond om al te sterke speelveldconclusies op te baseren. Daarvoor is allereerst het overzicht onvoldoende compleet. Met betrekking tot de belastingdruk op inkomen zou beter een vergelijking op basis van de gemiddelde effectieve belastingdruk

gemaakt moeten worden. Een dergelijke vergelijking is niet voorhanden voor de landbouwsector. Ook is niet duidelijk of, en zo ja in welke mate, de directe inkomenstoeslagen in alle lidstaten een zelfde fiscale behandeling krijgen. Van belang is ten slotte dat de investeringsfaciliteiten, waaronder mogelijkheden op vervroegde afschrijving, niet voor alle referentielanden volledig in Tabel 12.5 zijn verwerkt. Kennis van de werkelijk betaalde bedragen aan inkomsten- en winstbelasting in de referentielanden zou meer licht op de aard van het speelvlak kunnen doen schijnen.

Maar misschien nog belangrijker is dat tegenover belastingen generieke vormen van inkomenssteun bestaan. In Nederland is dat bijvoorbeeld de AOW en de mogelijkheden op bijstand. In een volledige speelveldvergelijking horen deze faciliteiten eveneens in de vergelijking te worden betrokken.

13 Boekwinsten en bedrijfsovername

13.1 Inleiding

Het familiebedrijf is de dominante bedrijfsvorm in de landbouw. Vergeleken met de meeste familiebedrijven buiten de landbouw in de mkb-sector is het gemiddelde landbouwbedrijf in Nederland bovendien kapitaalintensief. Ter illustratie: de landbouw heeft alleen al zo'n 1,8 mln. hectare cultuurgrond in gebruik.

Een familiebedrijf dat van generatie op generatie wordt overgedragen wisselt gemiddeld na ongeveer 30 jaar van eigenaar. Indien alle bedrijven in volledige eigendom zouden zijn, dan zou dit betekenen dat jaarlijks rond de 60.000 hectare grond en bijbehorende opstallen en andere kapitaalgoederen van eigendom wisselen. Dit is vermoedelijk een overschatting. Lang niet alle grond is in bezit van familiebedrijven. Maar anderzijds vinden er ook grond- en kapitaaltransacties buiten de sfeer van de bedrijfsopvolging plaats. Een hectare onverpachte cultuurgrond bracht in het agrarisch verkeer de afgelopen jaren zo'n 50.000 euro op; werd de grond voor stedelijke doeleinden aangekocht, dan werd nog een veel hoger bedrag betaald. Los van de precieze prijzen en de totale omvang van alle transacties, maken deze getallen in ieder geval duidelijk dat er met de eigendomswisselingen van kapitaal (incl. grond) in de landbouw ieder jaar grote bedragen gemoeid zijn. Ruw geschat gaat het om verscheidene miljarden euro's. Om dit bedrag in perspectief te plaatsen: Het ondernemersinkomen uit agrarische productieactiviteiten, gedefinieerd als de netto toegevoegde waarde minus de som van de betaalde loonkosten pacht die betaald is aan niet-landbouwers, kwam de afgelopen drie jaar gemiddeld iets boven de 2 mld. euro uit (bron: LEI). Ook dit duidt op het grote belang van de jaarlijkse eigendomswisselingen van de agrarische kapitaalgoederen (grond en opstallen) voor de economische positie van de sector.

Vermogenswisselingen vallen onder een fiscaal regime. Dit regime is niet in alle EU-lidstaten identiek. Deze verschillen kunnen, net als de verschillen in tarieven voor de inkomstenbelasting, van invloed zijn op de onderlinge concurrentieverhoudingen. En daarmee op de hellingen van het internationale speelveld van de agrarische bedrijven in de EU-lidstaten.

13.2 Belastingen bij overdrachten van land en andere kapitaalgoederen

Boekwinsten
In het algemeen worden in de EU de verkoopwinsten op kapitaal, ofwel: boekwinsten, tot het belastbare inkomen gerekend. Er zijn echter uitzonderingen. Een voor de Nederlandse landbouw belangrijke uitzondering is de landbouwvrijstelling. Over een boekwinst op verkochte landbouwgrond hoeft namelijk geen belasting betaald te worden, mits de boekwinst het gevolg is van ontwikkelingen binnen de landbouw en dus niet van een bestemmingswijziging. Ook kunnen landbouwers, evenals trouwens andere ondernemers, onder voorwaarden een herinvesteringsreserve opbouwen waarmee eveneens winsten op kapitaalgoederen buiten de belasting kunnen worden gehouden. In de meeste andere lidstaten bestaat ook speciale regelgeving met betrekking tot de fiscale behandeling van boekwinsten. Soms special gericht op de landbouw, soms met een bredere toepassing. In Frankrijk geldt, bijvoorbeeld, voor kapitaal dat langer in bezit is dan twee jaar een speciaal belastingtarief. En 'kleinere' bedrijven zijn in het geheel uitgezonderd van belasting op boekwinsten. Tabel 13.1 vat de voor de landbouw in de referentielanden belangrijkstee regelgeving met betrekking tot boekwinsten kort samen.

Tabel 13.1
Uitzonderingen op belasting op boekwinsten.

Landen	
Nederland	Landbouwvrijstelling van landbouwgrond en de herinvesteringsreserve
Frankrijk	Belast met 26%, uitzondering ondernemingen met minder dan 250.000 euro omzet
Duitsland	Investeringsreserve (algemeen)
Verenigd Koninkrijk	Herinvesteringsreserve: uitstel van belasting over boekwinst indien winst wordt geherinvesteerd
Denemarken	Eigen woning uitgezonderd
Polen	Agrarische bedrijven zijn veelal uitgezonderd

Bron: Diverse berichtgevers.

Bedrijfsopvolging
De algemene regel is dat bij de beëindiging van het bedrijf met de fiscus moet worden afgerekend. Degene die het bedrijf overneemt, zet dan het bedrijf voort zonder dat er nog een fiscale claim bestaat. In de meeste landen bestaan echter regelingen die het mogelijk maken dat de opvolger het bedrijf kan voortzetten met de oorspronkelijke boekwaarden. De fiscale claim op eventuele boekwinsten wordt dan doorgeschoven naar de toekomst. Deze regelingen gelden met name indien het bedrijf in familiekring wordt voortgezet of indien er sprake is van overlijden van de ondernemer. Tabel 13.2 toont de belangrijkste fiscale regelingen die in de referentielanden van toepassing zijn bij de overdracht van het bedrijf.

Tabel 13.2
Belasting bij bedrijfsoverdracht.

Landen	Bedrijfsoverdracht
Nederland	Bij verkoop fiscaal afrekenen met vermindering van stakingsaftrek, overdracht aan opvolger mogelijk met bestaande boekwaarden
Frankrijk	Bij verkoop fiscaal afrekenen. Overdracht aan opvolger mogelijk met bestaande boekwaarden
Duitsland	Bij verkoop fiscaal afrekenen. Belastingkorting in geval van arbeidsongeschiktheid landbouwer Overdracht aan opvolger mogelijk met bestaande boekwaarden
Verenigd Koninkrijk	Fiscaal afrekenen bij verkoop. Geen belasting bij overlijden
Denemarken	Bij verkoop fiscaal afrekenen. Overdracht aan opvolger mogelijk met bestaande boekwaarden.
Polen	Vrijstelling onder voorwaarden

Bron: Diverse berichtgevers.

Overdrachtsbelasting
Er bestaan tussen de landen opvallende verschillen in overdrachtsbelasting (zie Tabel 13.3). Het lage tarief van Denemarken is opvallend, tegenover de tarieven in Nederland en Duitsland. Hierbij moet worden aangetekend dat de meeste landen uitzonderingen op deze tarieven kennen, vooral bij overlijden of overdracht in de familiesfeer, zodat geen of slechts een geringe overdrachtsbelasting wordt betaald. In Nederland is de overdrachtsbelasting voor landbouwgronden onderhevig aan een aantal vrijstellingen, zoals vrijstelling cultuurgrond en vrijstelling bureau beheer landbouwgronden. Ongeveer 80% tot 90% van alle overdrachten valt in de praktijk onder één van de vrijstellingen (Albregtse *et al.*, 2007). Effectief is er dus in beperkte gevallen sprake van een relatief hoog tarief.

Tabel13.3

Overdrachtsbelasting, 2013.

Land	Belasting	Object	Uitzondering
Nederland	0%, 2% of 6%	Woningen en cultuurgrond	Algemeen tarief van 6%, Woningen in laag tarief van 2%. Diverse uitzonderingen, waaronder overdracht binnen familie of bij overlijden (0%). Overdracht cultuurgrond is vrijgesteld (0%)
Frankrijk	4,8%	Onroerend goed tegen betaling	Landbouwbedrijf verlaging tot 0,6% als de landbouwer het land koopt, dat hij als huurder gebruikt
Duitsland	6%	Grond	Waarde minder dan € 2.500 Via erfenis of geschenk Overdracht tussen 1e graads familie
Verenigd Koninkrijk	0 – 4%	Grond	Afhankelijk van de waarde en de locatie en of het bewoond is Geen overdrachtsbelasting verschuldigd bij overdracht bij overlijden
Denemarken	0,6%		Geen
Polen	2%	Landbouwbedrijf	Landbouwbedrijf onder voorwaarden

Bron: Diverse berichtgevers.

13.3 Speelveldeffecten

Het kapitaalintensieve karakter van het moderne landbouwbedrijf maakt van een landbouwer ook een (langetermijn)investeerder. Met de overdracht en de aan- en verkoop van kapitaalgoederen, waaronder land, zijn grote bedragen gemoeid. Omdat de fiscale behandeling van die transacties niet identiek is in de EU-lidstaten, is er een effect op de concurrentiepositie.

In alle zes de geanalyseerde referentielanden komen speciale regelingen voor de landbouw voor. Vooral bij bedrijfsoverdracht in familieverband is er sprake van (al dan niet voorlopige) vrijstellingen. Ook boekwinsten uit de verkoop van land en andere kapitaalgoederen vallen meestal in een verzachtend regime. In Nederland (en Polen) valt de landbouwvrijstelling op, alsook de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor cultuurgrond. Overigens zijn het vooral de (erfgenamen van) bedrijfsbeëindigers die hiervan profiteren, dus de gepensioneerde boer en de niet-landbouwsector. Vanwege het gedetailleerde karakter en de complexiteit van de fiscale regimes in de diverse referentielanden, is het antwoord op de vraag naar de precieze effecten op het internationale speelveld moeilijk te geven. Daarvoor is een veel uitgebreidere en gerichtere studie nodig.

14 Handelsbevordering

14.1 Inleiding

De lidstaten van de EU genieten onder meer een vrij handelsverkeer op de gemeenschappelijke markt. Het internationale overleg over de spelregels van de handel met derde landen is de competentie van de Europese Unie. De mondiale regels voor de handel zijn vastgelegd in WTO-afspraken. Voor wat betreft de agrarische handel zijn er stringente beperkingen aan exportsteun, binnenlandse steun en bescherming van de eigen markt. Toch laten de afspraken enige ruimte voor nationale overheden om zich met de internationale handel te bemoeien. Die bemoeienis is naar haar aard discriminatoir, dat wil zeggen: de steun is uitsluitend op de producten uit eigen land gericht. Dit maakt de vraag naar de concurrentie-effecten relevant.

Tabel 14.1
Agrarische import en export, mld. euro, 2012.

	Agrarische import			Agrarische export		
	Intra-EU	Extra-EU	Totaal	Intra-EU	Extra-EU	Totaal
Nederland	30,7	23,9	54,5	62,9	16,6	79,5
Frankrijk	38,6	11,4	50,0	40,2	21,1	61,3
Duitsland	61,7	20,6	82,3	53,3	16,7	70,0
Verenigd Koninkrijk	38,0	16,0	54,0	15,5	9,4	25,0
Denemarken	8,4	3,8	12,2	12,5	7,0	19,5
Polen	11,9	3,2	15,1	14,6	4,3	18,9

Bron: Eurostat.

14.2 Exportbevordering door Nederland en de referentielanden[5]

Nederland
De landbouwraden en -attachés in het buitenland zijn het contactpunt met de buitenlandse overheden. Zij zetten zich in om eventuele markttoegangproblemen op te lossen en faciliteren het agrobedrijfsleven bij het zakendoen in het buitenland. Een van de instrumenten van en voor de landbouwraden en -attachés om de beleidsdoelstellingen op internationaal terrein te verwezenlijken is het Programma Internationale Agroketens (PIA). Dit programma heeft betrekking op activiteiten in en buiten Nederland, gericht op: import en export van agrarische goederen; investeringen van Nederlandse bedrijven in het buitenland; agrarische kennisuitwisseling en dienstverlening.

In de samenwerking met het bedrijfsleven heeft de overheid vooral een rol bij: niet-transparante markten met invloed en verwevenheid van de overheid; behoud en vergroten van markttoegang; participeren als ketenpartner in publiek-private samenwerking door het aanbieden van een netwerk, deskundigheid en garantiestelling; focus op mkb-bedrijven die niet altijd de organisatiecapaciteit hebben om te internationaliseren; stimuleren van internationale kennisoverdracht via publiek-private programma's.

Het PIA heeft een bescheiden budget van 2,55 mln. euro in 2014. Dit is 'seed money', dat besteed wordt in kleine strategische projecten en activiteiten, bij voorbeeld als opmaat naar een groter

[5] Voor Polen waren geen gegevens beschikbaar.

programma van RVO.nl of het ministerie van OS/Buitenlandse Handel die vaak beginnen met projecten van 0,5 mln. euro of meer. Het is geen subsidieprogramma en niet bedoeld voor individuele bedrijven, noch voor marktonderzoeksrapporten. De klassieke handelsbevorderende activiteiten als Business-2-Business (B2B-)activiteiten (vakbeurzen, B2B-handelsmissies) vallen buiten het PIA-programma. Daarentegen is het inzetbaar voor omlijstende activiteiten rondom dergelijke activiteiten. Overigens maakt de agrosector een ruim gebruik van de faciliteiten die door het ministerie van Buitenlandse Zaken worden aangeboden (Tabel 14.2).

Tabel 14.2

Aandeel agrosector in het Nederlandse handelsinstrumentarium.

Programma	Uitvoerder	Percentage (%)	Bedragen / aantallen	Aanvullende info
FOM	FMO	70 %	Betreft schatting, geen exacte berekening	Betreft de afgelopen jaren, en is een redelijk stabiel percentage
EKV	AtradiusDSB	2-5 % (van uitstaand risico)	Agrosector beslaat circa 2 tot 5% van het totale risico	Betreft data over 2011-2012-2013. Dit aandeel was in deze jaren relatief stabiel
PIB	RVO	9% (van budget)	2 convenanten op agrogebied; totaal 0,7 mln. euro - totaal beleidsbudget 2014: 7,15 mln. euro	2013
Missies	RVO	-	23 missies met Agro component, totaal 0,6 mln euro, op totaal van 27 economische missies	2013
Beurzen	RVO	-	3 beursdeelnames (2 agro, 1 tuinbouw) totaal budget 0,23 mln euro. 2 max per topsector	2013
DHK (alleen regeling IE)	RVO	48% (van budget)	26 subsidies met een totaalbedrag van 1,9 mln. euro - totaal beleidsbudget 2014: 4 mln. euro	2013
2getthere-OS	RVO	58% (van budget)	2 subsidies voor 1,2 mln. euro – totaal beleidsbudget: 2 mln. euro	2013
Transitie-faciliteit	RVO	43% (in aantallen) 28% (in budget)	13 projecten (van de 30 totaal), totaal gemoeid bedrag 0,44 van totaal 1,6 mln. euro	2012
		24% (in aantallen)	13 Agro & Food en 7 tuinbouw projecten voor in totaal 82 TF projecten, ter waarde van 4,14 mln. euro	2013. Budgettair aandeel niet vast te stellen door jaargrens-overschrijdend project

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- Het Fonds Opkomende Markten (FOM) is gericht op het financieren van investeringen van Nederlandse bedrijven in opkomende markten. Het is een gezamenlijk initiatief van het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en FMO. FMO is de Nederlandse ontwikkelingsbank.
- Atradius SSB (Dutch State Business) biedt exporteurs van kapitaalgoederen en internationaal opererende aannemers verschillende verzekeringen aan, bijvoorbeeld om het risico van wanbetaling te beperken, de risico's verbonden aan het stellen van garanties te beheersen of om meer financiële ruimte te creëren.
- RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) ondersteunt ondernemers met subsidies, zaken-partners, kennis en regelgeving voor duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen.
- PIB (Partners for International Business) richt zich op groepen bedrijven die gezamenlijk een buiten-landse markt willen betreden.
- DHK is een subsidieregeling voor Demonstratieprojecten, Haalbaarheidsstudies en Kennis-verwerving.
- 2getthere-OS bestaat uit projecten gericht op de partnerlanden waarbij in clusters van bedrijven en kennisinstellingen wordt getracht het lokale ondernemersklimaat te verbeteren.
- De Transitiefaciliteit stimuleert het Nederlandse bedrijfsleven actief te worden op de veelbelovende markten in Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika. De faciliteit draagt bij aan de verbetering van het ondernemingsklimaat in deze transitielanden.

Frankrijk
In Frankrijk spelen twee organisaties een belangrijke rol inzake exportondersteuning. Ze worden door de ministeries van Buitenlandse Handel en Landbouw, Voedsel en Bos ingezet voor de handelsbevordering voor de agrosector:
Ubifrance is de Franse overheidsorganisatie voor exportpromotie. Het is een soort RVO, ressorterend onder het ministerie van buitenlandse handel: het is breed, dus niet alleen agro&food (www.ubifrance.fr/default.html). Voor de agrosector publiceert Ubifrance een exportgids, een soort "GPS de l'export", getiteld: "Agroalimentaire, Où exporter en 2014?". Deze publicatie bestaat nu drie jaar en wordt jaarlijks ge-update. Er wordt veel aandacht besteed aan marktanalyses per productgroep en per geografische bestemming. Behalve de ministeries van Buitenlandse Handel en van Landbouw/Voedsel/Bos dragen ook de BPIfrance (Banque Publique d'Investissements) en COFACE (organisatie voor exportfinanciering) bij aan de inhoud van de gids.
http://www.ubifrance.fr/Galerie/Files/Divers/Ou-exporter-en-2014_BD-(2).pdf.

SOPEXA is een private organisatie voor exportpromotie van agrofood. Deze vroegere overheidsorganisatie werkt op contractbasis nauw samen met Ministerie van Landbouw/Voedsel/Bos.

In 2012 heeft Frankrijk een actieplan aangekondigd voor de internationalisering van de voedingsmiddelenindustrie. De sector telt veel kleine bedrijven, wat als zwak punt wordt beschouwd voor de internationale concurrentiekracht. In samenwerking met de "Association des Régions de France" zijn onlangs 250 voedingsmiddelenbedrijven geselecteerd voor ondersteuning van de export door middel van 'individuele/op maat gesneden' begeleiding gedurende een periode van drie jaar. Hiertoe openen Ubifrance en BPI gezamenlijk per regio één loket voor 'internationalisering'. Deze regionale exportplatforms (plateforme régional de l'export) zullen ook een faciliterende functie bieden inzake exportcertificering (veterinair/fytosanitair enz.).

Duitsland
De algemene handelsbevordering in Duitsland heeft drie zuilen:
- De Duitse ambassades zijn verantwoordelijk voor beleidsmatige handelsdossiers.
- Germany Trade and Invest verzamelt informatie over buitenlandse markten voor Duitse ondernemers en is bovendien verantwoordelijk voor het aantrekken van buitenlandse investeerders naar Duitsland.
- Het wereldwijde netwerk van Duitse handelskamers, de zogenoemde Deutschen Auslandshandelskammern (AHK), met 120 kantoren in 80 landen, ondersteunt het bedrijfsleven ter plekke en organiseert handelsmissie. De AHK's vallen onder coördinatie van de Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK).

De bevordering van de agrarische handel ligt onder andere bij de German Export Association for Food and Agriproducts (GEFA), de koepelorganisatie van de exportorganisaties van de Duitse landbouw en voedingsindustrie. Het Landbouwministerie (BMEL) heeft verschillende subsidieprogramma's ter bevordering van de export, met vergoedingen voor projectkosten en reiskosten en handelsmissies. Ook heeft het BMEL een programma Buitenlandse Beurzen.

Verenigd Koninkrijk
Het vergroten van de export van Britse producten, inclusief agrifood producten, naar de snel groeiende markten ('high-growth emerging markets') is een prioriteit van de Britse coalitieregering. Onderdeel hiervan is het lobbyen voor het wegnemen van handelsbarrières. Het budget voor UK Trade and Investment (UKTI), het Britse agentschap voor export- en investeringsbevordering, is dit begrotingsjaar (2013-2014) met 25% opgehoogd. Dit komt bovenop de extra toekenning van GBP 140 mln. in 2012. Voorts werkt de Britse regering aan:
- twintig nieuwe ambassades in 2015, consulaten en handelskantoren en 300 extra *personeel op posten in ruim 20 snelst groeiende markten in Azië, Centraal- en Latijns*-Amerika en bepaalde regio's in Afrika, specifiek met het oog op bevordering economische relaties / handelsbevordering;
- een coherente strategische benadering van ministeriële bezoeken om VK marktaandeel te vergroten;
- fondsen voor capaciteitsversterking van de Kamers van Koophandel in het VK en in 20 pilot posten in opkomende markten;

- de exportkrediet- en garantie instrumenten zijn ondergebracht in een loket c.q. ministerie: de Export Finance Facility. De exportfinanciering stijgt: in 2012-2013 is GBP 4,3 mld. exportfinancieringssteun verleend voor 58 landen (ter vergelijking; GBP 2,3 mld. in 2011-2012). In begroting 2013-2014 is GBP 1,5 mld. toegekend voor een nieuw exportfinancieringsinstrument (met focus op mkb).

Voor de handelsbevordering van de agrosector is in 2013 een ‘Food and Drink International Action Plan’ gelanceerd dat door de regering en agrifood sector gezamenlijk is opgesteld. Dit actieplan omvat onder meer:
- Food is GREAT campagne: deze campagne wordt geleid door UKTI en is bedoeld om de Britse voedingsmiddelen en drank industrie onder de aandacht te brengen in buitenlandse markten, onder andere Vietnam, Mexico, Brazilië, Rusland, Zuid Korea, China, VS en landen in Europa.
- Veiligstellen van beschermde benamingen van Britse producten en promoten van deze producten.
- Meer steun en advies ten behoeve van export, onder andere door het bevorderen van de disseminatie van informatie over export voor het Britse bedrijfsleven.
- Versnellen van het exportcertificeringsproces voor dieren en dierlijke producten.
- Wegnemen van handelsbarrières.

Denemarken
Ook Denemarken zet de ambassades in voor de bevordering van de Deense export. In het verleden had Denemarken een team van landbouwattachés, maar daar zijn er nog maar een paar van over: EU/Brussel, India, Japan, China, Polen, Rusland en de VS. Dit betreft zwaargewichten op het gebied van beleid en met kennis van zaken over voedsel, landbouw en visserij. Ze worden ingezet om het kader van de Deense export te verbeteren. Het praktische handelsbevorderingswerk voor het bedrijfsleven ligt bij de Trade Council van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Trade Council is de organisatie binnen het ministerie van buitenlandse zaken voor export en investeringen. De organisatie regelt alle gouvernementele activiteiten gericht op de bevordering van de Deense export en buitenlandse investeringen in Denemarken. In 2012 telde de Trade Council ongeveer 75 werknemers in Denemarken en 230 medewerkers in het buitenland gevestigd op meer dan 100 ambassades, consulaten-generaal en de handelscommissies. Bedrijven laten betalen voor de dienstverlening, zoals de RVO daar nu mee begonnen is, doet Denemarken al jaren: http://um.dk/en/tradecouncil/about/conditions/

14.3 Handelsbevordering en speelveld

De Europese en mondiale afspraken over de internationale agrarische handel laten enige ruimte voor landen om hun export te bevorderen. Hierbij gaat het zowel om diplomatieke steun, bijvoorbeeld bij het oplossen van concrete problemen bij dierziekten e.d., als om handelsondersteuning via marktanalyses, missies en beurzen. De kosten van activiteiten als missies en beurzen worden deels door het bedrijfsleven zelf gedragen. Dit deel valt daarom buiten de discussie over speelveld en concurrentiepositie. Maar los van het bedrijfsleven is er traditioneel, en in praktisch ieder land, een belangrijke rol weggelegd voor de overheid in het bevorderen van de internationale handel. Het doel daarvan is om het ‘speelveld’ voor de eigen bedrijven zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Ook in Nederland is exportbevordering sinds jaar en dag een belangrijke overheidsactiviteit.

De vraag naar het effect van de Nederlandse inspanningen op de helling van het internationale speelveld voor agroproducten is niet eenvoudig te beantwoorden, zeker omdat de Nederlandse inspanningen moeten worden afgewogen tegen de inspanningen van de concurrerende landen. Ondanks de beperktheid van de analyse, lijkt, gezien de schetsen van de handelsinspanningen door de referentielanden, de algemene conclusie te mogen worden getrokken dat van dit beleid geen significante invloeden op de *relatieve posities* op het internationale speelveld uitgaat. Daarvoor bieden de Europese en mondiale handelsafspraken ook te weinig ruimte.

15 Conclusies

15.1 Inleiding

De Nederlandse economie is een open economie. Nederlandse bedrijven opereren op de internationale markt. De binnenlandse markt is daar een onderdeel van. Open markten, die geen of nauwelijks toetredingsdrempels kennen, worden gekenmerkt door (potentiële) concurrentie. Die (potentiële) concurrentie 'dwingt' bedrijven als het ware tot een continu streven naar een hogere efficiëntie en een betere productkwaliteit. Maar het succes van bedrijven hangt niet alleen af van de eigen bedrijfs-inspanningen. Ook de institutionele omgeving speelt daarin een rol. En hoewel die institutionele omgeving voor een belangrijk deel uit historisch gegroeide structuren bestaat, zijn die structuren niet 'vast' maar staan ze onder invloed van externe ontwikkelingen waaronder gericht en meer generiek overheidsbeleid. Het is een begrijpelijke wens van bedrijven om van dat overheidsbeleid zo min mogelijk hinder te ondervinden en, in geval buitenlandse concurrenten voordeel van 'hun' nationale beleid hebben, vragen om een beleidswijziging zodat van eenzelfde voordeel kan worden genoten. Bedrijven verlangen (minimaal) een gelijk internationaal speelveld.

De vraag die in dit rapport centraal staat, is hoe dit internationale speelveld er in de praktijk voor de Nederlandse agrosector uitziet en hoe de helling van dit speelveld, in de concurrentieslag met agro-bedrijven in andere landen, door het overheidsbeleid wordt beïnvloed. In de beantwoording van deze vragen is eerst het begrip 'gelijk speelveld' geëxpliciteerd en geanalyseerd. Daarna is voor elf, op *a priori* gronden belangrijk geachte, thema's het speelveld waarop Nederland en vijf referentielanden elkaar ontmoeten, beknopt beschreven en geanalyseerd.

15.2 Een (on)gelijk speelveld

De economische literatuur kent geen eenduidige definitie van het begrip 'gelijk speelveld'. In de praktijk domineert de interpretatie 'gelijke regels voor alle marktaanbieders'. Voor landen die, qua economische ontwikkeling, ver uiteen liggen, wordt de definitie 'beleid gericht op gelijke uitkomsten' soms gebruikt. In de WTO heeft deze tweede definitie vorm gekregen in het begrip 'special and differential treatment.' De definitie 'gelijke regels voor alle marktaanbieders' is voor de Nederlandse agrosector het meest relevant, ze komt tegemoet aan het intuïtief aantrekkelijke idee van 'eerlijke concurrentie'. Een praktische invulling van het begrip is evenwel niet eenvoudig. Dit komt onder andere omdat producenten in verschillende landen nu eenmaal altijd met een veelheid van eigen nationale wetgeving te maken hebben. Die eigen wetgeving beïnvloedt de helling van het speelveld, soms direct en erg zichtbaar, maar dikwijls ook op een gecompliceerde en minder zichtbare, indirecte manier. Beleid gericht op een gelijk speelveld voor landen met een eigen jurisdictie kan in de praktijk daarom niet zonder een flinke dosis pragmatisme. Allerlei subtiliteiten moeten noodzakelijkerwijs worden genegeerd. Om vast te stellen of het internationale speelveld waarop de Nederlandse agro-bedrijven actief zijn, gelijk is, in deze niet al te precieze betekenis van het woord, is een vergelijkend onderzoek nodig van de fiscale en niet-fiscale regels waar de bedrijven in de verschillende landen mee hebben te maken. Het pragmatisme bestaat uit de beperking van het onderzoek tot de grote lijnen van de (volgens experts) meest relevante beleidsterreinen.

De roep om een gelijk speelveld door bedrijven mag dan begrijpelijk zijn, de economische theorie is minder uitgesproken over de noodzaak ervan. Maatregelen gericht op het gelijker maken van het speelveld kunnen namelijk *per saldo* ook welvaartsverminderend uitpakken. Indien buitenlandse producenten door hun overheid worden gesteund, is het vanuit het gezichtspunt van een maatschap-pelijk streven naar welvaart, volgens de economische theorie, dikwijls aantrekkelijker om juist maxi-maal van die buitenlandse subsidies te profiteren, en niet om de eigen producenten te compenseren door ze ook steun te verlenen. Anders gezegd: wat goed is voor een bedrijf is niet noodzakelijk ook

goed voor de maatschappij als geheel. Om die reden verdient het aanbeveling om overheidsmaatregelen, waaronder maatregelen gericht op het gelijker (of ongelijker) maken van het speelveld, eerst te beoordelen op hun netto bijdrage aan de nationale welvaart alvorens tot invoering ervan te besluiten.

15.3 Speelveldeffecten van beleid in de agrosector

De nationale overheid en de EU interveniëren op vele manieren in de agrosector. Enigszins geschematiseerd kunnen deze interventies in twee typen worden ingedeeld. Allereerst zijn er de generieke maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de overheidsinvesteringen in infrastructuur, het algemeen onderwijs en dergelijke. In de themadiscussie in de Hoofdstukken 4 tot en met 14, zijn deze vormen van steun (grotendeels) buiten beschouwing gebleven; ze spelen in discussies over eerlijke concurrentie namelijk nauwelijks een rol. Daarnaast vinden er direct op de sector gerichte interventies plaats. Die interventies hebben de vorm van subsidies, regelgeving, allerlei fiscale maatregelen en dergelijke. Het zijn de interventies die tot deze tweede categorie behoren, de sectorgerichte interventies dus, die dikwijls aanleiding zijn voor discussies over speelveldongelijkheden en (on)eerlijke concurrentie.

In dit verband zijn, voor vijf referentielanden, elf relevant geachte thema's geïdentificeerd en geanalyseerd. De nadruk in de analyse lag op de speelveldeffecten. En dan met name op de vraag in hoeverre het voor de referentielanden betreffende overheids- of EU-beleid, *per saldo* de positie van de Nederlandse agrosector op het speelveld verbetert of juist moeilijker maakt. De resultaten worden hieronder kort samengevat.

GLB-bedrijfstoeslagen
De bedrijfstoeslagen zijn minder gunstig voor de Nederlandse landbouw dan de vroegere prijssteun. Omdat de toeslagen goeddeels losgekoppeld zijn van de productie, zijn de effecten op de helling van het speelveld gering. Maar met name in de marginale landbouwgebieden van de EU zijn ze niet geheel afwezig. Er worden, dankzij de toeslagen, meer productiefactoren (vooral arbeid en grond) in de landbouw gehouden. Omdat de Nederlandse landbouw, verhoudingsgewijs, weinig profiteert van de toeslagen, en de grondprijzen sowieso hoog zijn, is het speelveldeffect ervan voor Nederland licht negatief.

GLB-plattelandsbeleid
De financiering van het plattelandsbeleid kent een EU- en een nationale financieringsdimensie. Een deel van de beschikbare gelden is gericht op een verbetering van de concurrentiepositie van de primaire sector; een (groter) deel richt zich op het beheer van publieke goederen in het buitengebied en op de stimulering van niet-landbouwactiviteiten. Nederland en de Nederlandse landbouw zijn niet overvloedig bedeeld in de verdeling van de EU-gelden die voor plattelandsontwikkeling beschikbaar zijn. Maar omdat ze vooral op publieke goederen en niet-landbouwactiviteiten gericht zijn, zijn de speelveldeffecten voor de agrosector bescheiden. In zoverre de steun activiteiten betreft die de concurrentiepositie van de landbouw in het betreffende land verbeteren, is er wel enig effect op de helling van het speelveld. Omdat de Nederlandse landbouw relatief weinig ontvangt, is het netto effect voor de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw (licht) negatief.

Gemeenschappelijk visserijbeleid
Ook het visserijbeleid is vooral EU-beleid. Vanwege de complexiteit van dit beleid en de beperkt beschikbare informatie, moeten algemene uitspraken over de effecten op het speelveld achterwege blijven. Beperken we ons tot één aspect van het beleid, dat wil zeggen tot de omvang van de directe subsidies die de laatste jaren aan de sector uitgekeerd zijn, dan is er, vergeleken met de referentielanden, weinig bij de Nederlandse visserijsector terechtgekomen. Wat dit aspect betreft, heeft het EU-beleid een (licht) negatieve invloed op de helling van het voor de Nederlandse visserijsector relevante speelveld.

Milieubeleid: mineralen en ammoniak
De kaders voor het milieubeleid komen op EU-niveau tot stand. In beginsel is er dus sprake van een gelijk speelveld. Sommige landen, waaronder Denemarken en Nederland, lopen echter (iets) voor op de EU-afspraken. Als dit uitsluitend te maken heeft met afwijkende nationale preferenties dan hoeft dit niet per se te leiden tot een ongelijk speelveld, al zullen landbouwers zelf het wel als zodanig ervaren. In zoverre er primair lokale milieuschades in het geding zijn, kunnen er, vanuit een streven naar maximale welvaart, serieuze vraagtekens bij een op EU-niveau geformuleerd beleid geplaatst worden. In zoverre het om globale schades gaat, valt een beleid gericht op emissies per eenheid product te verkiezen boven een beleid waarin normen per hectare domineren.

Dierenwelzijnsbeleid
De basisregels voor dierenwelzijnsbeleid zijn op EU-niveau afgesproken. Het is ook bij uitstek een terrein dat om een communautaire (liefst mondiale) aanpak vraagt. De meeste (rijkere) EU-lidstaten, waaronder Nederland, gaan, op deelterreinen, iets verder dan de EU-normen eisen. G*rosso modo* geldt dat er binnen de EU sprake is van een gelijk speelveld. Mogelijke speelveldproblemen kunnen zich meer voordoen in de handel met landen buiten de EU.

Kennis en ontwikkeling
Omdat de landbouw vooral uit relatief kleine bedrijven bestaat, worden investeringen in kennis en ontwikkeling, in de meeste landen, bij uitstek (ook) als taken voor de overheid gezien. Dat die investeringen op de langere termijn van invloed zijn op de helling van het internationale agro-speelveld staat buiten kijf. In plaats van specifiek op de agrosector gerichte investeringen in kennis en innovatie, zou het effect van een meer generieke benadering neutraler op het speelveld uitwerken. Echter, gezien het eigen karakter van de problemen en vragen binnen agrosector lijkt het bestaan van aparte agroprogramma's voor kennis en ontwikkeling niet moeilijk te 'rechtvaardigen', ook vanuit een welvaartsoptiek. Uitgedrukt als een percentage van de bruto toegevoegde waarde laten de beschikbare publieke uitgaven voor R&D aanzienlijke verschillen zien in de referentielanden. Als die uitgaven als maatstaf worden beschouwd voor hun effect op de helling van het speelveld, dan hebben de effecten de laatste jaren niet in het voordeel van Nederland gewerkt.

Energie
De hoogte van de accijnzen en andere heffingen (en vrijstellingen) op energie lopen sterk uiteen in de EU-lidstaten. Het totaal van de belastingen op energie waar de Nederlandse landbouw mee geconfronteerd wordt, behoort tot de hoogste binnen de referentielanden. Hierbij moet worden aangetekend dat voor de tuinbouw, de grootste energieverbruiker, verlaagde tarieven gelden. In zoverre energieheffingen ingegeven zijn door een streven naar een verlaging van de CO_2-uitstoot, is het beleid ten aanzien van heffingen op resp. heffingsvrijstellingen voor energie bij uitstek een terrein waarover op EU-niveau zou moeten worden besloten.

BTW
De kern van het BTW-systeem is dat de consument uiteindelijk de belasting betaalt. Uiteenlopende tarieven in de EU-lidstaten hebben daarom geen effect op de helling van het internationale speelveld.

Inkomsten- en winstbelasting
In Nederland zijn de belastingen op inkomen verhoudingsgewijs hoog. Dit geldt zowel voor de marginale tarieven als voor de niveaus waarop die tarieven effectief worden. *Ceteris paribus* is de ruimte voor het doen van investeringen in Nederland relatief klein. Echter, investeringsregelingen en mogelijkheden tot winstmiddelingen verzachten de pijn. Bovendien staan tegenover hoge belastingen in Nederland relatief hoge sociale voorzieningen. De tarieven alleen bieden derhalve te weinig grond voor het doen van stellige speelvelduitspraken.

Boekwinsten en bedrijfsovername
Met de aan- en verkoop van (vooral) grond en andere kapitaalgoederen zijn jaarlijks grote bedragen gemoeid. De fiscale behandeling van boekwinsten die hierbij worden gemaakt en de overdrachtsbelasting die moet worden betaald, verschillen per lidstaat. Wel kent elk van de referentielanden speciale (fiscaal aantrekkelijke) regelingen voor de landbouw, vooral indien er sprake is van bedrijfsovername in familieverband. De vrijstelling van overdrachtsbelasting bij cultuurgrond heeft een

positief effect. Op basis van de beschikbare gegevens is het echter niet mogelijk om al te stellige uitspraken te doen over de netto effecten op het internationale speelveld.

Handelsbevordering
Afspraken in EU- en WTO-verband laten enige ruimte voor nationale maatregelen om hun export te bevorderen. Die maatregelen mogen, volgens deze afspraken, niet direct gekoppeld zijn aan de export zelf. De steun mag ook niet rechtstreeks bij de exporteur terecht komen. Maatregelen gericht op de bevordering van handel hebben daarom meestal een algemeen karakter. Gezien het grote aandeel van de agrosector in het Nederlandse handelsinstrumentarium wordt hiervan een licht positief effect voor de agrosector aangenomen.

15.4 Totaal beeld

Mogelijk heeft het beleid in het verdere verleden bijgedragen aan de internationale positie van de Nederlandse agrosector. Maar indien het beleid van de afgelopen jaren als norm wordt genomen, is de agrosector in Nederland niet bovenmatig (i.e. meer dan in de andere referentielanden) gesteund door de overheid. Evenmin pakt het huidige EU-beleid bovengemiddeld gunstig uit voor de sector. Zo er al sprake is van speelveldeffecten, dan zijn die voor de Nederlandse agrosector meer negatief dan positief. Zo profiteren de andere landen verhoudingsgewijs meer van het GLB en worden ze minder getroffen door energiebelastingen. De beleidsvelden die voor de Nederlandse agrosector licht positief uitpakken zijn bepaalde fiscale maatregelen (boekwinsten op cultuurgrond, overdracht van cultuurgrond) en de handelsbevordering (Tabel 15.1).

Tabel 15.1
Relatieve speelveldeffecten van het beleid in de referentielanden voor de Nederlandse agrosector op de elf thema's.

Beleidsterrein	Relatieve speelveldeffect*)
GLB-bedrijfstoeslagen	-
GLB-plattelandsbeleid	-/0
Gemeenschappelijk visserijbeleid	-/0
Milieubeleid: mineralen en ammoniak	-/0
Dierenwelzijnsbeleid	-/0
Kennis en ontwikkeling	0
Energie	-
Btw	0
Inkomsten- en winstbelasting	0
Boekwinsten en bedrijfsovername	0/+
Handelsbevordering	0/+

*) Toelichting: De typeringen van het speelveldeffect (-, 0, +) zijn relatief ten opzichte van het gemiddelde van de referentielanden. Een minnetje (plusje) betekent dat de Nederlandse agrosector wat dit punt betreft, een (bescheiden) concurrentie-achterstand (voordeel) heeft. Ze zijn vooral indicatief en, vanwege hun onvolledigheid, ook met enig voorbehoud bedoeld.

Een speelveldnadeel of -voordeel in de sector betekent overigens niet noodzakelijk dat de maatschappelijke welvaart als geheel negatief/positief wordt beïnvloed. Op grond van deze 'quick scan' studie kunnen hierover geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan.

De beschrijvingen en analyses laten zien dat de 'overall' speelveldeffecten van het uiteenlopende beleid in de referentielanden niet groot zijn. In de meeste gevallen lijken de effecten op de relatieve concurrentieposities nogal bescheiden. Op zichzelf is dit niet verrassend. De gekozen referentielanden zijn alle lid van de EU. Ze hebben dus met eenzelfde beleid te maken. Dit beleid laat de lidstaten niet veel ruimte voor een eigen weg. En verder geldt dat de EU op haar beurt weer gebonden is aan afspraken die in WTO-verband zijn gemaakt. Ook deze afspraken laten steeds minder ruimte voor gerichte, speelveld beïnvloedende, steun aan de agrosector.

Literatuur en websites

Albregtse, D., G. Venema, R. van Ovost, H. van der Veen en P. Kavelaars, 2007. *Evaluatie van vrijstellingen voor de landbouw in de overdrachtsbelasting*. LEI-rapport.

Appelman, M., J. Gorter, M. Lijesen, S. Onderstal en R. Venniker, 2003. *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field.* CPB Document 34, Den Haag.

Bakker, T. en M. van Galen, 2012. *Agro-innovatiebeleid; Een vergelijking tussen Noordwest-Europese landen*. LEI Wageningen UR, nota 12-094.

Berkhout, P., H.J. Silvis en I.J. Terluin (red.), 2013. *Landbouw-Economisch Bericht 2013*. LEI-rapport 2013-041, LEI Wageningen UR, Den Haag.

CER France conseil national, 2012. *Influence de regime de fiscalité de l'entreprise agricole sur les structures de production.*

CPB, 2008. *MEV 2009*. Sdu, Den Haag.

Deardorff, A., 2009. *Economic effects of 'Levelling the Playing Field' in international trade*. IPC Working Paper Series Number 87.

Department for Business, Innovation and Skills (BIS), 2011. *The Plan for Growth*. London.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2012. *Ammonia in the UK.* London.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2012. *Air pollution from farming: preventing and minimising.* London.

EC (Europese Commissie), 2006. Het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid 2007-2013. DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Fact Sheet. Brussel.

EC, 2007. *Factsheet European fisheries fund*. http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/european_fisheries_fund_en.pdf

EC, 2010. *De Europese nitraatrichtlijn*. Brussel.

EC, 19 Oktober 2011. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. Brussel, COM 627 final/2.

European Commission, 2013. *CAP Post-2013: Key Graphs and Figures*. Brussel.

European Commission, Januari 2013a. *Excise duty tables*.

EC, 2013. *Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op basis van verslagen van de lidstaten over de periode 2008 - 2011.* Brussel.

Environment, Food and Rural Affairs Committee, 2008. *Implementation of the Nitrates Directive in England; Seventh Report of Session 2007-08. London*.

EZ, 2012. *Nota Dierenwelzijn en Diergezondheid; Een maatschappelijk geaccepteerde omgang met dieren.* Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag.

Fraters, B. *et al.*, 2011. *Developments in monitoring the effectiveness of the EU Nitrates Directive Action Programmes Results of the second MonNO3 workshop, 10-11 June 2009*. RIVM Report 680717019/2011, Bilthoven.

Fraters, D. en K. Kovar, 2013. *Land use and water quality reducing effects of agriculture volume.* Den Haag.

Hausmann, R. en Dani Rodrik, 2006. *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. John F. Kennedy School of Government, Harvard, MA.

Hoste, R., 2012. *EU-eis dierenwelzijn brengt rimpel in varkensprijs*. Artikel voor blad Varkensbedrijf.

Keppner, Lutz *et al.*, *Nitrates Report 2012*. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU), Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (BMELV), Bonn.

LEI/CBS (diverse jaren). *Land- en Tuinbouwcijfers*. Den Haag.

LNV (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), 23 februari 2010. *Plattelands-ontwikkelings-programma 2007-2013 voor Nederland (POP2).* Versie 6.0. Den Haag.

LTO.nl/actueel/nieuws. 21 oktober 2013.

Krugman, P., 1993. 'What undergraduates need to know about trade theory'. In: *American Economic Review*, volume 2, pp. 23 - 26.

Krugman, P., 1997. ‘Why Should Trade Negotiators Negotiate About?’ In: *Journal of Economic Literature*, volume 34, pp. 113 - 120.

OECD, 2013. *OECD Compendium of Agri-environmental Indicators*. OECD Publishing.

OECD, 2013a. *Tax database, explanatory annex.*

Panagariya, A., 2005. ‘Agricultural Liberalization and the Least Developed Countries: Six Fallacies’. In: *World Economy: Global Trade Policy*, pp. 1277 - 1299.

Rodrik, D., 2013. *Green Industrial Policy*. School of Social Science Institute for Advanced Study, Princeton, N.J.

Salz, P., 2011. *Relatie tussen ITQ’s en capaciteit.* Notitie voor het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselveiligheid. FRAMIAN.

Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), 2013. *The 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-13-15).* Publications Office of the European Union, Luxembourg, EUR 26158 EN, JRC 84745, 302 pp. Printed in Italy.

Silvis, H.J., C.M. van der Heide en P.W. Blokland, 2013. *De Nederlandse landbouw op het OECD-milieuscorebord*. Rapport 2013-081, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Stolwijk, H.J.J., H. Westhoek en J. van Dam, 2007. *Analyse van het burgerinitiatief ‘Boeren met toekomst’: effecten van een andere intensieve veehouderij.* CPB en MNP, Bilthoven.

Supper, E., 2001. ‘Is there effectively a level playing field for developing country exports?’ In: *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series* 1. New York and Geneva.

Veen, H.B. van der, H.A.B. van der Meulen, K.H.M. van Bommel en B. Doorneweert, 2007. *Exploring agricultural taxation in Europe.* LEI-report 2.07.06, Den Haag.

WTO, 2013. WTO.org (geraadpleegd op 4 november 2013).

Zonderland, J.J., B. Bosma en R. Hoste (LEI), 2011. Financiële consequenties van staartbijten bij varkens. Rapport 543. Wageningen UR Livestock Research.

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

REPORT
LEI 2014-012

To explore the potential of nature to improve the quality of life



LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E publicatie.lei@wur.nl
T +31 (0)70 335 83 30
www.wageningenUR.nl/lei

LEI Report 2014-012
ISBN 978-90-8615-672-6

LEI Wageningen UR verricht sociaaleconomisch onderzoek en is de strategische partner voor overheden en bedrijfsleven op het gebied van duurzame en economische ontwikkeling binnen het domein van voeding en leefomgeving. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.